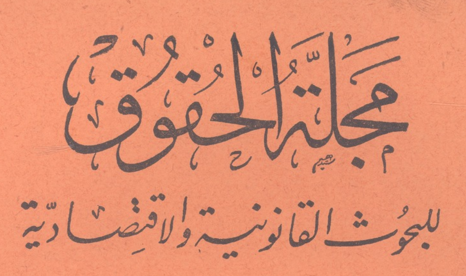


تصدرها

كلية الحقوق فى جامعة الاسكندرية

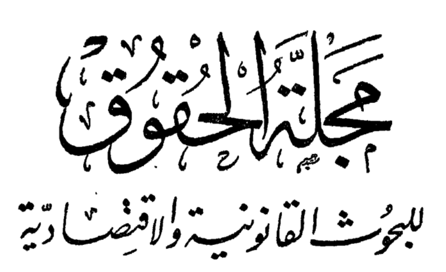
مؤسس المجلة : الدكتور زكى عبد المتعال

رئيس التحرير : الدكتور أنور سلطان

السنة الثامنة (١٩٥٨ - ١٩٥٩)
العددان الثالث والرابع

مطبعة جامعة الاسكندرية
١٩٦٠

لجنة التحرير



مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق فى جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة : الدكتور زكى عبد المتعال

رئيس التحرير : الدكتور أنور سلطان

السنة الثامنة (١٩٥٨ - ١٩٥٩)
العددان الثالث والرابع

مطبعة جامعة الأسكندرية
١٩٦٠

الفهرس

مبدأ المشروعية
ومشكلة المبادىء العليا غير المدونة فى الدستور

للدكتور عبد الحميد متولى
أستاذ القانون العام

عناصر البحث

مقدمة :

نبذة ١ — مدلولات مبدأ المشروعية : مبدأ علو الدستور .

المبحث الأول : مشكلة المبادىء العليا فى الفقه الانجليزى :

٢ — الناحية القانونية .

٣ — الناحية الواقعية .

المبحث الثانى : مشكلة المبادىء العليا فى الفقه الفرنسى :

٤ — (ا) قديماً (أى إلى ما قبل عصر الثورة الفرنسية) .

(ب) فى العصر الحديث (أى منذ عصر الثورة الفرنسية) .

٥ — سيادة الدولة مقيدة وليست مطلقة .

٦ — الخلاف حول ماهية هذه القيود ومصدرها وقوتها .

٧ — (أولا) نظرية التحديد الذاتى l'auto - limitation

٨ — نقد تلك النظرية .

٩ — (ثانياً) نظرية القانون الطبيعى والمذهب الفردى .

مقدمة :

يقضى مبدأ المشروعية – فيما يقضى به – أن المشرع ملزم باحترام الأحكام المدونة فى الدستور ، بمعنى أنه ليس له أن يضع قانوناً مخالفاً لأحكامه ، فهل توجد هنالك كذلك مبادىء عليا يلتزم المشرع احترامها رغم أنها غير مدونة فى الدستور ؟

قبل أن نعالج بحث هذه المشكلة يجدر بنا أولا أن نمهد لها بكلمة موجزة عن مبدأ المشروعية .

١ – تمهيد : مدلولات مبدأ المشروعية principe de légalité (١)

يتلخص هذا المبدأ (فيما يقرر دوجى) فيما يلى :

(ا) ان أية سلطة أو هيئة (سواء كانت برلماناً أو رئيس دولة أو وزارة الخ) لا تستطيع أن تصدر قراراً فردياً الا فى الحدود التى بينها قرار عام (أى عمل من الأعمال القاعدية acte - règle) سواء كان مصدره الدستور أم القانون أم اللائحة .

(١) رأينا أن نستعمل فى هذا البحث اصطلاح "مبدأ المشروعية" نظراً لاشتهار هذا المبدأ بهذه التسمية (أى بهذا الاصلاح) بين رجال الفقه المصرى ، وذلك رغم ما سبق لنا أن وجهناه من النقد لهذا الاصطلاح فى مؤلفاتنا فى القانون الدستورى حيث كنا نؤثر استعمال اصطلاح " مبدأ سيطرة أحكام القانون " ، فالواقع ان اصطلاح " مبدأ المشروعية " هو اصطلاح غير موفق (فأولا) ان كلمة " المشروعية " ليست الترجمة الصحيحة لكلمة Légalité التى هى الاصطلاح الفرنسى الذى يستعمله رجال الفقه الفرنسى عادة للتعبير عن هذا المبدأ والذى يترجمه رجالى الفقه المصرى بكلمة " المشروعية " فهذه الكلمة انما هى فى الواقع ترجمة لكلمة Légitimité لا لكلمة Légalité ، ومن ناحية أخرى فان عبارة "مبدأ المشروعية" هى عبارة لا يدل مبناها على معناها بخلاف اصطلاح " مبدأ سيطرة أحكام القانون" الذى نؤثر استعماله بديلا عنه فهذا الاصطلاح أقرب فى الدلالة على المعنى المقصود به ، كما أنه يعد فى الوقت ذاته ترجمة صادقة (ولو أنها ليست ترجمة حرفية) للاصطلاح الذى يستعمله أحياناً بعض رجال الفقه الفرنسى للتعبير عن ذلك المبدأ فى قولهم Régne de la loi وللاصطلاح الذى يستعمله الفقهاء الانجليز Rule of law

والأصل أن مهمة التشريع فى البلاد المتمدينة، قد أصبحت فى العصر الحديث، من وظيفة البرلمانات (اللهم الا فى حالات استثنائية، كما هو الشأن فى حالة اللوائح والمراسيم بقوانين، التى تصدر من السلطة التنفيذية)[1].

(ب) كما يقصد بهذا المبدأ كذلك أن القيود التى تفرضها الدولة على حريات الأفراد ونشاطهم لايمكن تقريرها (كما يقول دوجى) الا بواسطة قانون يوافق عليه ممثلو الأمة (البرلمان) أى أنه لا يكتفى فى هذه الحالة بلائحة تصدر من السلطة التنفيذية اللهم الا اذا كانت صادرة منفذة أو مكملة لقانون. على أنه يجب ألا يفوتنا أن العرف قد جرى — سواء فى مصر أو فى فرنسا — باصدار لوائح بوليس وهى لوائح من شأنها أن تقيد حريات الأفراد، ومشروعية هذه اللوائح هى مسألة موضع خلاف بين رجال الفقة[2].

(ج) كما يقصد بهذا المبدأ أن كل قرار عام (سواء كان تشريعاً صادراً من البرلمان أو لائحة حكومية) يجب أن يكون موضع الاحترام حتى من السلطة التى أصدرته (كما يقول بارتلمى)، بعبارة أخرى أن السيطرة تغدو لأحكام القانون لا لارادة الفرد، فهذا المبدأ يعنى نبذ الاستبداد فالجميع يخضعون لأحكام القانون طالما كان القانون قائماً[3].

---

(1) دوجى : دروس القانون العام Leçons de Droit Public (طبعة ١٩٢٦) ص ٢٧٥ — ٢٩٣

(2) لوائح البوليس هى التى تصدر فى الشئون المتعلقة بالأمن والنظام أو الصحة أو الراحة العامة، وهى تصدر " مستقلة " أى غير صادرة منفذة أو مكملة لقانون.

(3) يلاحظ أننا نقصد هنا بكلمة " القانون " القانون من الناحية الموضوعية أى كل قرار عام (أو عمل من الأعمال القاعدية Acte — règle) فبذلك تشمل هذه الكلمة أيضا اللائحة.

ونود هنا أن نوجه الأنظار كذلك الى أن مبدأ المشروعية لم يكن — كما يظن البعض — مبدأ حديث العهد عرف منذ عصر الثورة الفرنسية، فالواقع أنه عرف منذ عصر اليونان =

(د) ان مبدأ « علو الدستور » (la suprématie de la const.) هو أحد صور أو مظاهر مبدأ المشروعية . أما وقد عرفنا أنه مما يدل عليه مبدأ المشروعية خضوع الجميع سواء كانوا من الحكام أو المحكومين لسيطرة أحكام القانون ، اذا عرفنا ذلك فانه يقصد اذا بمبدأ علو الدستور أن تكون لأحكام الدستور مثل هذه السيطرة وأن يكون على المحكومين والحكام مثل ذلك الخضوع لما للدستور من أحكام .

فاذا كان مبدأ المشروعية [1] — كما يقول بارتلمى — يفرض على الجميع احترام أحكام القانون فأن هذا المبدأ يفرض — من باب أولى — احترام الدستور الذى هو القانون الأعلى للبلاد ، فالدستور أعلى حتى من القوانين العادية الصادرة من البرلمان ممثل الأمة .

فاذا كان من الأمور المتفق عليها أن المشرع يجب عليه قانوناً (a le devoir juridique) أن يحترم أحكام الدستور ، فهل يجب عليه كذلك أن يحترم المبادىء العليا غير المدونة فى الدستور ؟ وهل توجد ثمة مبادىء عليا ؟ ان الاجابة على ذلك تدعونا الى البحث عما اذا كانت سلطة الدولة مطلقة أم مقيدة ، وعما اذا كانت ثمة قيود تقيد سلطانها (وتقيد المشرع) غير تلك النصوص المدونة فى الدستور . واذا نحن انتهينا الى اثبات وجود تلك القيود فما هومصدرها وما طبيعتها وما مدى ماتنطوى عليه من قوة ملزمة للدولة ؟ — هذه البحوث هى التى عنيناها بمشكلة المبادىء العليا غير المدونة فى الدستور .

وسوف نعرض لبحث هذه المشكلة فى كل من الفقة الانجليزى والفرنسى والمصرى .

= القديمة ، ولقد كان الفيلسوف سقراط أول من نادى به ، ولقد أخذه عنه كل من أفلاطون وأرسطو — راجع فى ذلك كتاب F. Pollock : hist. of the science of politics (طبعة لندن ١٩٤٥ ص ١٢،١٣) .

(١) بارتلمى : مطول القانون الدستورى (طبعة ١٩٣٣) ص ٢٠٩

المبحث الاول

مشكلة المبادىء العليا فى الفقه الانجليزى

يميز رجال فقه القانون العام فى انجلترا بهذا الصدد بين ناحيتين : الناحية القانونية والناحية الواقعية ، أو على حد تعبير البعض : بين « السلطة القانونية » (Power in law) والسلطة الفعلية أو الواقعية (Power in fact)

٢ — (ا) الناحية القانونية : كان يرى بعض رجال الفقه الدستورى فى انجلترا قديما أن سلطة البرلمان مقيدة من الناحية القانونية أى أنها غير مطلقة ، فكان يرى ذلك البعض أن البرلمان اذا وضع قوانين مخالفة لمبادىء الأخلاق والآداب (Principles of morality) أو لأحكام القانون الدولى العام فانها تصبح غير شرعية invalid أو باطلة .

وفى ذلك يقول أحد الفقهاء القدماء Blackstone « ان قانون الطبيعة معاصر لنشأة الجنس البشرى ، وذلك القانون من صنع الله ولذلك فهو أسمى مرتبة مما عداه من القوانين ، ذلك القانون ملزم لجميع بنى البشر فى مختلف الأزمنة والأمكنة وكل قانون يضعه البشر مخالفاً لذلك القانون الأسمى يصبح باطلا»[١] .

كما كان يرى البعض أن ليس للبرلمان الانجليزى أن يمس سلطات الملك (the prerogative)[٢] — ولقد كان يقول كذلك بهذا الرأى الملوك فى عهد حكم أسرة Stuart ، كما كان يقول به كذلك بعض رجال الفقه أو الدولة مثل Bacon وغيره ممن كانوا يدافعون عن مبدأ التوسع من نطاق سلطات الملوك .

أما فى العصر الحديث : فالرأى السائد فى انجلترا هو عكس ما تقدم ، سواء كان ذلك لدى رجال الفقه أو رجال القضاء (٣) .

---

(١) Blackstone : Commentaries p. 41

(٢) Stubbs : Const. History of England, vol II (1883) p. 1 - 5.

(٣) راجع فى كل ماتقدم مؤلف كبير رجال الفقه الدستورى الانجليزى فى بداية هذا القرن وهو الأستاذ دايسى Dicey فى كتابه :

Introduction to the Study of the law of the Const. (9th edition 1945, London. p. 61 - 63.

وبياناً لذلك نقول أن ذلك الرأى السائد فى هذا العصر يتلخص فى أن البرلمان الانجليزى لا يعد فحسب بمثابة سلطة تشريعية بل يعد كذلك جمعية تأسيسية ، فالدستور الانجليزى — كما هو معلوم — دستور مرن ، فالبرلمان . يستطيع اذاً تعديل أو وضع أى تشريع سواء كان تشريعاً عادياً أو دستورياً ، بل أن البرلمان يعد فضلا عن ذلك « صاحب سيادة » ، وذو سلطة مطلقة ومن خصائص هذه السيادة — كما يقول الأستاذ دايسى — أنه لا توجد أية سلطة من السلطات — فى انجلترا — تستطيع أن تقرر أن قانوناً أقره البرلمان الانجليزى يعد باطلا لمخالفته للدستور أو لأى سبب آخر من الأسباب(١).

بعبارة أخرى : ان البرلمان الانجليزى يوصف بأنه صاحب سيادة لأنه — كما يقول دايسى — « لا توجد سلطة تعلوه فليس ثمة سلطة تأسيسية تستطيع أن تضع تشريعات دستورية تلزمه ألا يدخل عليها تعديلا ، كما أنه ليس ثمة سلطة قضائية تستطيع أن تمتنع عن تطبيق ما يضعه البرلمان من تشريعات (٢) .

---

(١) دايسى Dicey . المرجع السابق ذكره صفحة ٨٨ ، ٩١

وراجع صفحة ٧٢ حيث يقول الأستاذ دايسى : إن السهولة التى وافق بها رجال الفقه الانجليزى على السيادة المطلقة absolute sovereignty للبرلمان هى أمر مرده إلى خصائص أو طبيعة التاريخ الدستورى الانجليزى » ثم يقول : « إن إصطلاح « السيادة » بالمعنى الذى يستعمله Austin إنما يقصد به the power of law-maKing unrestricted by any legal limit

ثم يردف دايسى ذلك بقوله « انه إذ صح استعمال اصطلاح السيادة بهذا المعنى فان السلطة صاحبة السيادة the sovereign power طبقا للدستور الانجليزى — هى بداهة البرلمان » .

(٢) دايسى ١٢١ — ولعل من الطريف والغريب على أفهامنا ما يذكره الأستاذ دايسى من أنه « من أشق وأشد الأمور عسراً على افهام الأفراد فى انجلترا أن يفهموا كيف لا تصبح الهيئة النيابية التشريعية — فى دولة مستقلة — هيئة ذات سيادة » ثم يقول : « وإن برلمانا يمثل أمة مستقلة ولا يعد مع ذلك سلطة ذات سيادة إنما يبدو لنا بمثابة استثناء من الاستثناءات أو عجيبة من عجائب المخلوقات » !

" ... the position of a Parliament which represents an indepenđant nation and yet is not itself a sovereign power is apt to appear to us exceptional or anamolous. "

وتعد هذه السيادة والسلطة المطلقة للبرلمان خاصية من أهم خواص النظام الدستورى الانجليزى[1] — اذ يجب الا يفوتنا هنا أن نكرر ماسبق لنا ذكره من أن السيادة — فى بلاد الديموقراطية الكلاسيكية (الغربية) — انما صاحبتها الأمة والأمة وحدها ، والبرلمان شأنه شأن غيره من السلطات لا يعد صاحب سيادة وانما يعد صاحب « اختصاصات » قررها له الدستور (أى شأنه فى ذلك شأن السلطة التنفيذية وشأن الموظفين) .

الخلاصة : ان المقصود بسيادة البرلمان أنه يستطيع — من الناحية القانونية — أن يصدر تشريعاً بصدد أى موضوع من الموضوعات سواء كان من التشريعات العادية أو الدستورية ، وكثيراً ما تذكر العبارة الشهيرة المأثورة عن Lolm « أن البرلمان الانجليزى يستطيع أن يفعل كل شىء عدا أن يحول الرجل الى امرأة والمرأة الى رجل » ولكن هذه العبارة — فيما يلاحظ الأستاذ جننجز Jennings — شأنها شأن الكثير من ملحوظات Lolm قد خانها التوفيق ، لأنه اذا أصدر البرلمان تشريعاً يقضى باعتبار الرجال نساء فانهم يعتبرون كذلك من الناحية القانونية ، فاننا حين نتكلم عن سلطة البرلمان — كما يقول جننجز — فانما نعنى الكلام عن المبادىء القانونية legal principles لا عن الوقائع (facts)[2] .

أمثلة — ولنذكر ايضاحاً لما تقدم بعض الأمثلة التى يذكرها رجال الفقه الدستورى الانجليزى : أن البرلمان يستطيع — كما يقررون — أن يغير من نظام وراثة العرش (كما حدث فى عهد ولاية الملك هنرى الثامن ، ووليم الثالث) ، بل أنه ليستطيع أن يغير المذهب الدينى السائد فى البلاد كما حدث

---

(1) F. A. Ogg : English Gov. & Politics. (2nd edition, New York 1947 . p, 77

(2) W. I. Jennings : The Law & the Const. (3 rd ed. London 1943) p. 149

وراجع Duguit : Leçons de Dr. Public p. 255 حيث يقرر « بأن إعلان الحقوق Bill of Rights لسنة ١٦٨٨ كان يقصد بها لدى الانجليز — تقييد سلطة الملك لاسلطة البرلمان » ثم يقول : « حين يتكلم الإنجليز عن حرياتهم فانهم لا يعنون إلا استقلالهم إزاء الملك أما البرلمان فهو — لديهم — لا حدود لسلطانه » .

ذلك أكثر من مرة (حدث ذلك فى عهد ولاية الملك هنرى الثامن وعهود أبنائه الثلاثة) ، وكذلك للبرلمان سلطة مطلقة بصدد الحقوق الخاصة بالأفراد وحرياتهم ، فهو يستطيع مثلا أن يدمغ شخصاً بالخيانة بعد وفاته وأن يقرر أن طفلا شرعياً أصبح بعد غير شرعى ، وأن طفلا غير شرعى ولد قبل زواج والديه أصبح يعد ابناً شرعياً ، وأن للأبناء أن يرثوا آباءهم وهم لايزالون أحياء [1] — بل أن البرلمان ليستطيع الغاء أى حكم من الأحكام القضائية [2] .

٣ — (ب) **الناحية الواقعية** : انه اذا كانت سلطة البرلمان — من الناحية القانونية — مطلقة غير مقيدة ولامحددة ، فان الأمر لايمكن أن يكون كذلك اذا نظرنا للمسألة من الناحية الواقعية (أى العملية أو السياسية) [3] .

ان تلك القيود التى تقيد سلطان البرلمان من هذه الناحية الواقعية ، اذا نحن نظرنا اليها فى صورتها — على النحو الذى يصوره أو يرسمه لنا رجال الفقه الانجليزى — فاننا نجدها مصطبغة بعدة ألوان :

---

(١) دايسى ص ٤١ ، ٤٨ — وراجع ٤٩ حيث يقول « ان البرلمان إنما يكون تدخله عادة بصدد تلك الحقوق من أجل الصالح العام » — ولذلك قال منتسكيو عن الدستور الانجليزى : « أنه سينهار حين تصبح السلطة التشريعية أكثر فساداً من السلطة التنفيذية » . (دايسى ص ٤٢) .

(٢) راجع المرجع السابق ذكره للأستاذ Ogg ص ٧٦ حيث يقول :
" ... parliament can cause any judicial decision be made of no effect, "

(٣) وفى ذلك يقول المستشار السير سالموند Sir J. Salmond فى مؤلفه :
Jurisprudence (10th ed. London 1997 p. 493.)
« أنه مهما اتسع نطاق سلطان الحكومة فأن ثمة مسائل تقع من الناحية العملية — خارج نطاق ذلك السلطان . إذ أن مدى ذلك السلطان إنما يسيطر عليه عاملان : (الأول) مبلغ مايحرزه صاحب السلطة من قوة مادية و (الثانى) مبلغ استعداد المجتمع لقبول تلك القوة أو الخضوع لها ، ولا يمكن القول بأن واحداً من هذين العاملين غير ذى حدود ، لذلك لا يمكن القول بأن السيادة — من الناحية الواقعية — غير محدودة . وذلك هو ماسبق للفيلسوف بنتام Bentham ان أشار اليه » .
(Bentham : Fragment on Government, ch. 4 sects. 35, 36.)

فمن تلك القيود ما يتصل بالرأى العام (أو هيئة الناخبين) ، وأخرى تتصل بأحكام القانون الدولى العام ، أو بما يعقد من اتفاقات بين انجلترا وبين غيرها من بلاد مجموعة الدول البريطانية (التى كان يطلق عليها قديما «الدومنيون» Dominions مثل كندا وجنوب افريقيا واستراليا الخ) ، كما أن من تلك القيود ما يتصل بالعرف والعادات الدستورية .

فهذه جميعاً قيود نجد البرلمان يعمل لها حساباً كبيراً فى الواقع ، على أنها اذا كانت تقيد حريته وسلطانه من الناحية الواقعية فانها لا تقيده من الناحية القانونية بمعنى أن البرلمان اذا هو أغفلها فان عدم احترامه اياه لا يضيع عليه ما يجب أن يكون للقوانين التى يضعها من احترام ، أو بعبارة موجزة : لا تؤثر على ما يجب أن يكون للقوانين من أثر .

واليكم تفصيل ما أوجزنا .

(فأولا) أن الواقع أن ارادة الناخبين تستطيع فى النهاية — بناء على ماتقضى بهأحكام الدستور — أن تكون لها الكفة الراجحة فى الميزان ، ولكن هذه حقيقة واقعية سياسية لا قانونية (كما يقول دايسى) ، اذ أن المحاكم لا تعنى بارادة الناخبين ، فهى لا تعرف شيئاً عن ارادة الشعب اللهم الا اذا عبر عن هذه الارادة فى قانون يضعه البرلمان [1] .

ان أية هيئة حاكمة تعمل حساباً كبيراً لما قد يخشى من أن يقوم المحكومون (أو عدد كبير منهم) برفع علم المقاومة لما تضعه تلك الهيئة من قوانين . أن ذلك الحساب أو ذلك القيد نجده حتى فى أكثر الملكيات استبداداً ، فالامبراطور الرومانى قديماً أو الملك فى أواسط القرن الثامن عشر فى فرنسا أو قيصر روسيا قبل الحرب العالمية الأولى ، كل من أولئك كان حاكما «صاحب سيادة» بالمعنى القانونى لهذه الكلمة ، فكان صاحب سلطة تشريعية مطلقة ، على أننا ننحرف عن جانب الصواب الى جانب الخطأ

(١) دايسى ص ٧٤

اذا اعتقدنا أو حسبنا أن أكثر الحكام سلطاناً مطلقاً عرفه التاريخ عرف أو استطاع أن يضع كل ما شاءت له أهواؤه من قوانين [1] ، ذلك ماتبينه لنا فى جلاء أحداث التاريخ : فلم يعرف عن أحد من القياصرة الأولين أنه استطاع أن يغير — كما شاءت أهواؤه — ديانة الرومان أو أنظمتهم الأساسية ، فحينما قام مثلا Constantine بثورة دينية فان نجاحه انما كان يرجع الى ولاء وتأييد شطر كبير من رعيته [2] ، ولكن لويس الرابع عشر — وهو فى قمة مجده لم يستطع أن يجعل السيادة للمذهب البروتستانتى فى فرنسا ، كما أن الملك جيمس الثانى لم يستطع أن يجعل السيادة للمذهب الكاثوليكى فى انجلترا ، فقد كانت سلطة كل من هذين الملكين المستبدين مقيدة — فى الواقع — بما كان معروفاً من عدم طاعة رعاياه ، ومقاومتهم اذا هو أقدم على عمل من أمثال تلك الأعمال .

وان ما كان صحيحاً بالنسبة للحكام المستبدين يعد — من باب أولى — صحيحاً بالنسبة للبرلمان وما يزاوله فى انجلترا الآن من سلطان [3] .

يجب ألا يفهم مما تقدم أن تصرفات الحكام تطابق دائماً رغبات المحكومين فالواقع غير ذلك ونحن لم نقصد الى شيء من ذلك وانما قصدنا فحسب الى القول بأن الحكام — حتى الحكام المستبدين — لا يقدمون عادة على أعمال

---

(1) دايسى ص ٧٧ — ثم يردف ذلك بقوله : « إن القوة فى الواقع كما يقول الفيلسوف Hume هى دائما إلى جانب المحكومين ، إنه هو إذاً الرأى العام الأساس الذى تقوم عليه سلطة الحكام ، وإن هذا المبدأ صحيح سواء فى الحكومات الاستبدادية أو العسكرية أو فى الحكومات الحرة بل وفى أكثرها حرية وشعبية » .
Hume : Essays, Moral, Political & Literary (ed. 1875) vol. I. p. 109, 110

(2) قسطنطين Constantine الأول (ويطلق عليه قسطنطين الأكبر) كان امبراطورا فيما بين عامى ٣٠٦ ، ٣٣٧ . وقد أدى انتصاره عام ٣١٢ على Maxence إلى الاعتراف بالمسيحية كدين رسمى للامبراطورية الرومانية ، وقد نقل عاصمة الامبراطورية إلى (بيزنطة) التى اتخذت اسم القسطنطينية) .

(3) دايسى ص ٨٧ ، ٧٩ — (فالبرلمان (كما يقول دايسى) يستطيع قانونا أن يغير نظام وراثة العرش أو أن يلغى الملكية ولكنه لا يمكن — فى الظروف الحالية — أن يقدم على إتيان شيء من تلك الأعمال خشية ما سوف تثير حتما من مقاومة شعبية) .

يخشون أن تؤدى الى مقاومة الشعب اياها واياهم . ولكنهم كثيراً ما يقدمون على غير ذلك من الأعمال التى لاتورثهم مثل تلك الخشية ولا تؤدى الى مثل تلك الخيبة ، ولو كان الشعب مع ذلك لايريدها أو لا يوافق عليها أو لم يفكر فيها — فلقد قام مثلا لويس نابليون باتباع سياسة حرية التجارة فى فرنسا فى حين أن هذه السياسة لم تكن لتوافق عليها هيئة منتخبة تمثل الرأى العام الفرنسى تمثيلا صحيحا (١) — وكثيراً ما نجد حكاماً يقومون باصلاحات لم يكن يفكر فيها المحكومون ، سواء كان أولئك الحكام ملوكاً أم برلمانات (على أن هذه الظاهرة هى أقل حدوثاً بالنسبة للبرلمانات من حدوثها بالنسبة للملوك من أصحاب السلطة المطلقة) (٢) .

الخلاصة : أن الحكومات أو البرلمانات اذا صح أن تتجه أحياناً اتجاهات لاتتفق مع رغبات الشعب الا أنها مع ذلك تعمل حساباً كبيراً لرأى عام قوى منظم ، وهى عادة لا تخالف هذا الرأى العام حين يبدو اتجاهه بصورة بينة لاسيما حين يبدو ذلك الاتجاه قوياً وبخاصة حين تخشى مقاومته أو ثورته . ثم أنه يجب ألا يفوتنا أن النظام البرلمانى هو نظام حزبى ، فهنالك اذا قيود (على سلطان البرلمان) تكونت سلاسلها من حلقات الاعتبارات

---

(١) دايسى Dicey ص٨٢

(٢) دايسى ص ٨٣ ، ٨٤ — راجع كذلك ص ٢١٨ من كتابنا الوجيز فى النظريات والانظمة السياسيه (طبعة ١٩٥٩) حيث أشرنا إلى ما ذكره الأستاذ بارتلمى فى نقد نظرية (الوكالة العامة للبرلمان عن الأمة) من : « أن هذه النظرية لا تتفق مع الواقع إذ الواقع أن البرلمان يوافق أحيانا على بعض القوانين أو المشروعات التى لا تكون موضع رضاء الرأى العام وموافقته » وراجع أيضاً ص ٢٢٤ — ٢٣٢ من كتابنا السابق ذكره حيث نتكلم عن (مشكلة صحة تمثيل البرلمانات للشعب) .

راجع أيضا دايسى ص ٨٣ حيث نجده بصدد الكلام عن ظاهرة وجود اختلاف فيما بين إردة الحاكم قديما (الملك) فى انجلترا وبين اتجاهات أو رغبات الشعب نجده يقول : «إن تلك الظاهرة شوهدت طيلة تلك الفترة التى تقع مابين تاريخ اعتلاء الملك جيمس الأول للعرش ونهاية ثورة عام ١٦٨٨ ؛ ولقد أدى ذلك الاختلاف إلى نقل السلطات من الملك إلى البرلمان كما أدى إلى نقل ولاية العرش إلى أسرة أخرى »

المتصلة بالنضال الحزبى : فكل حزب يعمل حساباً لما يخشاه من الهزيمة أمام منافسيه فى الانتخابات القادمة [١] .

(ثانيا) الواقع أنها هى الحكومة — أو بعبارة أدق : الوزارة — التى تسيطر على البرلمان الانجليزى ، فهى التى تحرز الكفة الراجحة فى ميزان السلطان بينها وبين البرلمان (أو على حد تعبير بعض رجال الفقه الانجليز أن لها «the political supremacy») ، حتى أن البعض يطلق على نظام الحكم فى انجلترا وصف « حكومة الوزارة » أو « دكتاتورية الحكومة » [٢] .

ويجدر بنا هنا أن نذكر أن أغلبية القوانين التى يقرها البرلمان هى من اقتراح الوزارة ، ثم أن وجود هيئات منظمة — داخل الدولة — مهمتها التعبير عن آراء رجال الأعمال والتجارة ومختلف المهن هو أمر كان من شأنه أن جعل الوزارة المختصة حين تزمع اقتراح مشروع قانون (يتصل باحدى تلك المهن) تبدأ أولا باستشارة الهيئة المختصة [٣] .

(ثالثا) أن البرلمان يتقيد سلطانه كذلك — فى الواقع — بأحكام القانون الدولى العام، حتى أنه ليقال عادة International law is part of the law of England

---

(١) راجع مؤلف الأستاذين ويد ، فيلبس
E. S. Wade & C. Phillips : Const. (2nd ed. New York 1927) p. 68

(٢) راجع Ogg (المرجع السابق ذكره) ص ٧٦ وكذلك مؤلف الأستاذين Wade & Phillips ص٦٩

(٣) ومنذ عام ١٩١٨ كثر الالتجاء الى تلك الهيئات أو اللجان الاستشارية الفنية ، وكثيراً ما تفرض القوانين على الحكومة استشارة هذه اللجان قبل وضع تشريع من التشريعات أو لائحة من اللوائح ، فهناك مثلا لجنة استشارية لضرائب الواردات ، وهناك لجنة شئون البطالة للعمال ، وهناك مجلس البوليس الخ .
راجع فيما تقدم المقدمة التى كتبها الاستاذ Wade لكتاب الأستاذ دايسى صفحات XLii - XLiV.

ولكن كل ما تعنيه تلك العبارة هو أن قانون انجلترا يفترض فيه ألا يكون مخالفاً للقانون الدولى العام ، ويترتب على ذلك أنه اذا قام فى الأذهان شك بصدد تفسير نص من نصوص القانون الانجليزى فان المحاكم تفسره ذلك التفسير الأكثر انسجاماً مع أحكام القانون الدولى — ولكن يجب ألا ينسى أن مهمة المحاكم انما هى تطبيق القانون الانجليزى لا القانون الدولى . فاذا كان القانون الانجليزى مخالفاً للقانون الدولى فان المحاكم يقتضيها الواجب أن تطبق القانون الانجليزى لا القانون الدولى (على أنه اذا صدر قانون مخالفاً لأحكام القانون الدولى فانه يغدو للدولة التى أصابها ضرر من جراء ذلك أن تقاضى انجلترا أمام الهيئات الدولية لتدفع لها تعويضات عن ذلك الضرر . ولكن ليس من شأن ذلك أن يفرض أى الزام قانونى على البرلمان عن طريق عرف دستورى a const, convention[1] .

(رابعا) وهناك قيود تقيد سلطة البرلمان جرى بها العرف . ومن أمثلة ذلك نذكر أولا ما سبق لنا أن أشرنا اليه فى البند السابق (المتعلق باتباع مبادىء القانون الدولى العام) — ونضيف الى ما تقدم ما جرى عليه العرف من أن التغييرات الأساسية فى سياسة البلاد يجب ألا تجرى الا بعد اجراء انتخابات عامة لاستشارة البلاد[2] .

خاتمة : مما تقدم يتبين أنه ليس بذى جدوى أن نقرر ونؤكد سيادة البرلمان من الناحية القانونية ، فى غير مراعاة للقيود التى تقيد تلك السيادة من الناحية الواقعية[3] .

---

(1) راجع جننجز Jennings ص ١٥٤ — ١٥٧

والبرلمان — كما يقول (ص ١٥١) لايستطيع أن يضع تشريعاً لاحدى دول الدومنيون إلا بموافقة تلك الدولة — كما أنه لايستطيع أن يغير نظام وراثة العرش أو القاب الملك بدون موافقة برلمانات جميع دول الدومنيون .

(2) جننجز ص ١٥٧

(3) Wade & Phillips ص ٦٨

ويجدر بنا هنا أن نذكر أن العرف لا يقيد البرلمان الانجليزى من الناحية القانونية وان كان يتقيد به ويتبعه عادة ، أى من الناحية الواقعية أو العملية .

المبحث الثانى

مشكلة المبادىء العليا فى الفقه الفرنسى

٤ - (١) قديما (أى الى ما قبل عصر الثورة الفرنسية) .

كان الرأى السائد قديماً - فى فرنسا - فى القرن السابع عشر والثامن عشر (أى الى ما قبل عهد الثورة الفرنسية) مماثلا للرأى السائد الآن فى انجلترا أى أن للشعب وممثليه (البرلمان) سلطانا مطلقاً [١] .

ذلك هو ما كان يقول به Jurieu ، وجان جاك روسو .

" Il n'ya, dit l'auteur du Contrat Social, ni ne peut y avoir nulle espèce de loi fondamentale obligatoire pour le corps du peuple . . . Le souverain n'étant formé que des particuliers qui le composent n'a, ni ne peut avoir d'intérêt contraire au leur, qar conséqueut la puissance souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets. "

ولكن حين جاءت الثورة الفرنسية فاننا نجد أن رجالها قد نأوا عن الوقوع فى هوة ذلك الخطأ ، وقد كان فى ذلك موضع من مواضع الفخار لواضعى أول دساتير عصر الثورة (دستور سنة ١٧٩١) اذ نص فيه على أن « السلطة التشريعية ليس لها أن تضع قوانين فى غير مراعاة لما نص عليه الدستور من الحقوق الطبيعية للأفراد الخ [٢] » .

---

(١) دوجى . دروس القانون العام ص ٢٥٦

(٢) دوجى المرجع السابق ص ٢٥٦ - ثم يردف ذلك بقوله :

« لاننكر أن فرنسا عرفت منذ عام ١٧٩١ بعض أنظمة سياسية تنكرت لذلك المبدأ الأساسى (مبدأ تقييد سلطان الدولة) : من ذلك نناأ نجد حكومة الجمعية التأسيسية الشهيرة باسم La Convention nationale عام ١٧٩٣ قد استوحت آراء روسو فاعتقدت أن لها - تحت ستار حجة حماية الحرية وتقرير المساواة - أن تفعل ماتشاء ، فكان من ذلك أن ارتكبت اعتداءات إجرامية ضد الحرية . وكذلك كان - الى حد ما - شأن عهد الامبراطورية الأولى (تحت حكم نابليون) فى فرنسا . » ثم يضيف الى ماتقدم : =

(ب) فى العصر الحديث (أى منذ الثورة الفرنسية)

٥ — سيادة الدولة مقيدة وليست مطلقة :

ان المذهب الفقهى السائد الآن فى القانون العام فى فرنسا هو أن الدولة ترتبط — ويجب حتما أن ترتبط — بمبادىء عليا ، فسلطة (أو سيادة) الدولة ليست مطلقة بل هى مقيدة (١) .

= « ولكننا نجد رغم تلك السحب التى غشيت بصورة مؤقتة سماء بعض الأنظمة السياسية منذ عصر الثورة الفرنسية ، نجد أن ذلك المبدأ (مبدأ تقييد سلطان الدولة) لازال منذ ذلك العصر مادا جذوره فى أعماق الضمير العام الفرنسى ، بحيث أنه كان لايتوانى طويلا عن الانتقاض بل والانقضاض على أية حكومة تنتهك حرمة ذلك المبدأ. (Contrat Social. Livre I ch. VI.)XVI مذكور فى دوجى . المرجع السابق ص ٢٥٦ .

(١) وذلك لأنها — على حد تعبير الأستاذ كاريه دى مالبرج Carré De Malberg — سلطة من طبيعة قانونية ، لذلك كانت (سلطة خاضعة للقواعد القانونية) soumise au droit . ونجده فى موضع آخر يقول :

«ليست السيادة عبارة عن مجرد قوة غاشمة une pure force brutale انما هى ثمرة توازن بعض القوى (un équilibre de forces) ، توازن أصبح مستقراً استقراراً كافياً بحيث ينتج منه تنظيم ثابت لمجتمع ، فالدولة تفترض فى أساسها ذلك التنظيم أى أنها تفترض وجود قوة منظمة ، ونعنى بذلك وجود قوة تنظمها مبادىء قانونية ، وتزاول تلك القوة طبقاً لأوضاع معينة وبواسطة هيئات معينة وبناء على ذلك كانت مقيدة بالقانون limitée par du droit . وبما أن الدولة لايمكن أن توجد بدون ذلك النظام القانونى فانه يترتب على ذلك أنه لايمكن تصور الدولة الا خاضعة لقواعد قانونية (règle de droit)

Carré de Malberg: Contribution à la Théorie Générale de l ' Etat. (Paris, Sirey. éd. 1920) t. I p. 229.

راجع أيضاً :

M. Waline : L'individualisme et Le Droit (Paris. éd· 1945) p. 397, 398.

وفى ذلك يقول الفقيه الألمانى جيلينك Jellinek :

«أنه مهما كانت سلطة الدولة مطلقة ، ورغم أنه فى استطاعتها — من الناحية القانونية — أن تفعل كل شىء فأن ثمة شيئا لاتستطيع الدولة أن تأتيه : انها لاتستطيع أن تلغى كل نظام قانونى فلو أنها فعلت ذلك لأقامت الفوضى : الأمر الذى يؤدى بها الى أن تلغى أو أن تهدم ذاتها » . =

فالسيادة (souveraineté) باعتبارها سلطة قانونية ونظاماً قانونياً (une institution juridique) ليست فحسب مجرد قوة أو ظاهرة مادية (un fait matériel) ، لذلك فهى سلطة خاضعة للقانون (droit)[1] ، وبذلك تصبح مقيدة .

ولا يصح أن يعد تقييد سلطان الدولة ذات السيادة أمراً مناقضاً لفكرة السيادة ، فاذا كان من خصائص السيادة ألا تجد فى ميدان نشاطها (داخل الدولة) سلطة (أى ارادة بشرية) أعلى منها ولامعادلة أو منافسة لها فانه يجب ألا يفهم من ذلك أن من خصائصها ألا تخضع سيادة الدولة لأحكام أية قاعدة من القواعد[2] ، وصاحب السيادة فى الدولة انما هو الأمة — كما قدمنا — وليس البرلمان الذى لايحرز سوى مجرد « اختصاصات » كما هو شأن السلطة التنفيذية .

ثم ان تقييد سلطان الدولة هو كذلك نتيجة لذلك المبدأ الأساسى الذى تقرر منذ عصر الثورة الفرنسية ، والذى أصبحت الدولة بمقتضاه

= ونجد فى فرنسا لدى الأستاذ دوجى Duguit على وجه الخصوص ذلك الاهتمام الكبير بتقييد الدولة بواسطة القواعد القانونية فنجده مثلا (فى الجزء الأول ص ٦٤٢ من كتابه Tr. de Dr. Const.)

يقول : « اذا لم تكن الدولة خاضعة لقانون معين يقيد نشاطها فأن صرح القانون العام مآله الى الانهيار » .

ونجد العميد هوريو يقرر « بأن هذه المشكلة (مشكلة تقييد الدولة بواسطة القانون) تعد — من بعض النواحى المشكلة الوحيدة للقانون العام . Le Droit "la question unique du dr. pub. (Hauriau : Principes de Dr. Pub P. 706)

(١) تنبيه هام — يجدر بنا هنا أن ننبه القارىء الى أن كلمة « القانون » لها فى لغتنا القانونية معنيان : معنى عام ومعنى خاص ، فالمعنى العام هو الذى يطلق عليه فى اللغة الفرنسية لفظ (droit) ويقصد به « مجموعة القواعد التى تنظم الحياة فى المجتمع والتى تلزم السلطة العامة الأفراد على احترامها » أما المعنى الخاص فيقصد به « التشريع » loi ، ونحن فى هذا الفصل نستعمل كلمة القانون بالمعنى العام .

(٢) راجع صفحة ١٤١ من كتابنا هذا — وراجع أيضاً :
Michoud : Thèorie de la personnalite morale, t. II . No. 209

« تعامل كشخص متميز (مختلف) distinct عن الحكام الذين أصبحوا يعدون حائزين لا على سلطة ذات سيادة (كما كان شأن الملوك قديما قبل عصر الثورة الفرنسية) وانما على « اختصاصات »compétences فحسب » (أى شأن الموظفين) [1] .

ثم أن الدولة ــ كما يقول كاريه دى مالبرج ــ لا تستطيع مزاولة سلطانها الا باتباع الأوضاع والأساليب التى بينها نظامها الدستورى القائم ثم أنها لا تستطيع أن تلغى القانون والنظام القائم الا بانشاء قانون ونظام جديدين يظلان يقيدان سلطاتها ، فليس اذا من المستطاع القول بأن سلطان الدولة لا يعرف الا حدوداً (قيوداً) واقعية (limitation de fait) ، أو قيوداً ذات صيغة أدبية (moral) وسياسية [2] .

ومن البين أن مرد تلك العناية بوضع حدود أو قيود على سلطان الدولة انما يرجع الى الرغبة فى تقديم ضمانات للأفراد ضد استبداد الحكام (بما فيهم أصحاب السلطة التشريعية أى البرلمان) [3] .

٦ ــ الخلاف حول ماهية هذه القيود ومصدرها وقوتها :

اذا كنا نجد اتفاقاً بين رجال فقه القانون العام فى فرنسا حول المشكلة السالفة :

---

(١) راجع صفحة ٣٠٤ ، ٣٠٥ من كتابنا « الوسيط فى القانون الدستورى » (طبعة ١٩٥٦) أو كتابنا « الوجيز » ص ٢٩٠ ، ٢٩١ — وراجع كذلك مؤلف الأستاذ كاريه دى مالبرج . الجزء الأولى ص ٢٢٩ ، ٢٣٠ وكذلك دوجى . مطول القانون الدستورى الجزء الأول ص ١٦ حيث يقول :

« أننا اذا اعتبر نا الدولة شخصاً فاننا يجب أن نقرر أن الدولة لا تملك فحسب حقوقاً شخصية droits subjectifs بل أنها كذلك مقيدة بالقانون الموضوعى dr. objectif .

ويقرر مثل هذا الرأى العميد لارنود Larnaude فى مقال له بمجلة القانون العام (الباريسيه) لسنة ١٩١٠ ص ٢٩١

(٢) كاريه دى مالبرج . الجزء الأول صفحة ٢٢٩

(٣) ڤالين Waline . المرجع السابق صفحة ٣٩٨

مشكلة البحث فيما اذا كانت سيادة الدولة مقيدة أو مطلقة أى مسألة ما اذا كانت ثمة مبادىء عليا تقيد سيادة الدولة وسلطانها ، الا أننا لا نجد مثل ذلك الاتفاق اذا أردنا أن نبحث ما هي تلك القيود (أو المبادىء العليا) وما هى السلطة التى تفرض تلك القيود أى تضع تلك المبادىء العليا ؛ وهل تحرز هذه المبادىء قيمة قانونية بحيث يصبح للقضاء الحق أن يمتنع عن تطبيق تشريع يخالفها (كما هو الشأن فى حالة مخالفة ذلك التشريع لنص من النصوص الدستورية) أم أنها ليس لها (أى لتلك المبادىء) سوى قيمة سياسية أو أدبية بحته ؟ ، وهل تعد هذه المبادىء العليا أعلى من المشرع العادى (أى السلطة التشريعية) فحسب أم تعد كذلك أعلى من المشرع الدستورى بحيث يغدو واجباً عليه احترامها وعدم مخالفتها حين يريد وضع دستور أو يريد تعديله ؟ وهل يشترط النص عليها فى الدستور أم لا يشترط ذلك ؟

هذه كلها أسئلة تثير مسائل ومشاكل غاية فى الدقة لذلك كان طبيعياً ألا نجد اتفاقاً فى الآراء بصددها ، وانما نجد آراء ونظريات ومذاهب مختلفة ، ونحن نعرضها فيما يلى :

٧ — (أولا) نظرية التحديد الذاتى (L'auto - limitation) :

هذه نظرية استنبطها فى القرن التاسع عشر الفقهاء الألمان (وعلى رأسهم Ihering & Jellinek) وكذلك بعض الفلاسفة الألمان (مثل كانتKantوهيجل) وقد أطلق عليها الفقهاء الفرنسيون La théorie de l'auto-limitation

لقد حاول الفقهاء الألمان التوفيق بين « سيادة الدولة » وبين ضرورة خضوعها للقانون [1] ، فاستنبطوا تلك النظرية .

---

(١) فاذا كانت الدولة حقا ذات سيادة souvraineté فكيف يستطاع تفسير فكرة خضوعها لقواعد قانونية وأنها يصح أن ترتبط بالتزامات وأنه يمكن الحكم عليها أمام محاكمها التى تستطيع أن تقضى أن الدولة — فى مسألة معينة — قد انتهكت حرمة القانون وأنها مسئولة عن ذلك ؟ ، للاجابة على ذلك كله استنبط الفقهاء الألمان نظرية التحديد الذاتى — راجع مؤلف الأستاذ فالين ص ٣٩٧

وخلاصة هذه النظرية : أن الدولة لا يمكن تقييدها الا بارادتها ذاتها ، وفى هذا تتلخص سيادتها ، أى أن الدولة هى التى تخلق القانون وهى اذا لا تتقيد به الا وفق الحدود التى ترسمها أو القيود التى تضعها بأيديها على أيديها .

ومما يذكر عن أحد الفقهاء الألمان Seydel قوله :

" C'est un principe hors de toute contestation qu'il n'ya pas de droit au - dessus de l'Etat, qu'il n'ya pas de droit à côté de l'Etat, qu'il n'ya de droit que par l'Etat'' (1)

٨ — نقد تلك النظرية : لاقت هذه النظرية فى فرنسا كثيراً من المعارضة والنقد ، فنجد مثلا الأستاذ دوجى يقرر « أن قيداً لا يمكن وضعه أو رفعه أو تعديله الا وفق مشيئة الشخص الذى يوضع ذلك القيد عليه ليس قيداً » ، وأن القول بأن الدولة يصح وصفها — فى هذه الحالة — أنها مقيدة بالقانون ، انما يعد (أى ذلك القول) بمثابة ضرب من ضروب الهذر « une simple plaisenterie (٢)، وأن هذه نظرية تؤدى الى الأخذ بمبدأ مطلق السلطان وتؤدى ، فى الخارج الى الأخذ بسياسة الغزو والعدوان(٣).

ونجد الأستاذ Jèze يأخذ بهذا الرأى ويستند الى تلك الحجة ذاتها (٤) .

---

(١) دوجى .l'Etat. t. I P. 122 et S وكتابه : مطول القانون الدستورى الجزء الأول ص ٥٠ وما بعدها .

(٢) دوجى مطول القانون الدستورى (الطبعة الثانية) الجزء الثالث ص ٥٤٧ — ٥٤٨ .

(٣) Jéze : Les Principes Géner. du dr. Administratif p. 14

ونجد الأستاذ ميشو Michoud (فى مؤلفه السابق الجزء الثانى ص ٥٧ وما بعدها) يقول :

" L'idée de droit est indèpendante de l'idée de l'Etat ; elle lui est antérieure et supérieure "

راجع فى ذلك كله مالبرج . الجزء الأول ص ٢٣١ — ٢٣٥ فالين . المراجع السابق ص ٩٣٧ وما بعدها .

(٤) راجع دوجى : دروس فى القانون العام (Leçons de Droit Public (éd, 1926 p. 42.

٩ — (ثانيا) نظرية القانون الطبيعي (Dr. Naturel) ، والمذهب الفردى (Doctrine individualiste)[(١)] :

يجدر بنا أولا أن نوجه الأنظار الى أن الديموقراطية الكلاسيكية (السائدة فى العالم الغربى) ذات نزعة «فردية» وان كانت هذه النزعة الفردية — فيما يرى البعض — آخذة الآن فى الزوال . يرى أصحاب هذا المذهب (أو تلك النظرية) أن للأفراد حقوقاً ولدت معهم فهى اذاً لاصقة بهم لا انفصال لها عنهم ، أى أن للانسان حقوقاً طبيعية كسبها لمجرد كونه انساناً ، نشأت معه منذ نشأ ، ثم ظل محتفظاً بها فى المجتمع ، لذلك فهى تعد سابقة على نشأة الدولة وقيامها وأن لها مقاماً فوق مقامها ، وأنه فرض اذاً على الدولة واجب احترامها ، وأن الغاية من قيام الدولة ومما يتقرر من قواعد قانونية انما هى حماية تلك الحريات والحقوق الفردية ، وهى حقوق يتبينها الفرد بفطرته أى بمجرد احساسه وشعوره [(٢)]. فليس من الجائز أن يمتد سلطان الدولة الى المساس بحقوق الفرد وحرياته الا بمقدار ما تتطلبه ضرورة حماية حقوق الآخرين وحرياتهم . تلك كانت الأفكار السائدة لدى رجال الثورة الفرنسية . وقد أفصحت عنها وثيقة «اعلان حقوق الانسان» الصادر فى بداية عصر الثورة عام ١٧٨٩ حيث تنص على « أن الرجال يولدون ويظلون أحراراً ومتساوين أمام القانون ، وان هدف كل جماعة سياسية انما هو المحافظة على الحقوق الطبيعية (والتى لا يمكن سقوطها بمضى المدة) للانسان ... ، وأن كل انسان فى استعماله تلك الحقوق الطبيعية ليس له حدود أو قيود إلا تلك التى تكفل لغيره من أفراد المجتمع التمتع باستعمال تلك الحقوق ذاتها » (المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤) [(٣)].

---

(١) جمعنا هنا بين تلك النظرة وهذا المذهب نظراً لما بينهما من صلة وثيقة ، فأنصار المذهب الفردى (كما بينا فى مؤلفاتنا) يستندون — فيما يستندون إليه — إلى نظرية القانون الطبيعى . راجع ص ٣٤٨ — ٣٥١ من كتابنا « الوسيط فى القانون الدستورى » وصفحة ٣٣٢ من كتابنا « موجيز فى النظريات والانظمة السياسية » .

(٢) دوجى . دروس القانون العام . ص ٤٣

(٣) دوجى . مطول القانون الدستورى . الجزء الأول (الطبعة الثالثة) ص ٢٠١ =

هذه كانت – ولا تزال – فلسفة العالم الغربى (أو العالم الذى يطلق بنفسه على نفسه «العالم الحر[1]») ففى هذه الفلسفة تعد الدولة فى خدمة الأفراد ، ولا ريب أنه يجب أن يكون ثمة نظام وقيود تفرض على الأفراد ، ولكن ذلك كله لا يعد سوى مجرد وسيلة أما الغاية فهى كفالة حقوق الأفراد وحريتهم وتنمية développement شخصيتهم .

الخلاصة : أنه ليس للدولة أن تضع على حرية الفرد من الحدود والقيود الا القدر الضرورى اللازم لكفالة الحرية لجميع الأفراد . ثم أن تلك

وما بعدها وراجع كذلك فينى Wigny : فى مؤلفه :

Dr. Constitutionnel, (Bruxelles éd. 1952) p. 262 .

حيث يقول : « يرى البعض أن الحقوق الفردية – أو بعضها على الأقل – هى أسمى وأقدم من الدولة لذلك لم تكن ثمة حاجة الى تقرير ضمانات لها وإنما يكفى مجرد بيانها فى وثيقة (إعلان الحقوق) Déclaration des Droits » – ونجده يقول فى موضوع آخر (ص ١١٣) «أن تلك الحقوق تعد – لدى البعض – سابقة على قيام الدستور ، وأن الدستور لا يفعل سوى مجرد تقريرها وإعلانها لا منحها » .

وانظر دوجى : Leçons de Droit Public (طبعة ١٩٢٦) ص ٤٣ حيث يقول : إن ذلك التاريخ ١٧٨٩ هو أحد التواريخ البالغة الأهمية التى عرفها التاريخ لأن هذه هى المرة الأولى – فى التاريخ – التى يعلن فيها أن ثمة حدوداً وقيوداً على سلطان الدولة .

(١) هذه الفلسفة قد أخذ بها اعلان حقوق الانسان الذى أصدرته هيئة الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ . كما نجد هذه الفلسفة قد تردد أخيراً صداها فى البيان المشترك الذى أصدره فى الأول من شهر فبراير ١٩٥٦ الرئيس ايزنهاور والمستر أيدن عقب مباحثاتهما فى واشنطن ، إذ ورد فى هذا البيان ما نصه : (أولا) : نظراً لأننا نعتقد أنه لا بد من أن توجد الدولة لمصلحة الفرد وليس الفرد لمصلحة الدولة الخ » ونجد كثيراً من الدساتير قد خصصت من أبوابها باباً بعنوان « حقوق الأفراد » أو «حقوق المواطنين» أو «البلجيكيون وحقوقهم» مثلا كما فعل الدستور البلجيكى ، ولذلك يعد هذا من الدستور اقراراً باختيار «النظرية الفردية» أى النظرية القائلة بأن المجتمع فى خدمة الفرد . (فينى Wigny . الجزء الأول ص ٢٥٩) .

على أن هذه الفلسفة ذات النزعة « الفردية » أصبحت الآن – كما قدمنا – فيما نرى ويرى بعض رجال الفقه الفرنسى مجرد مسألة نظرية لا نكاد نجد لها الآن أثراً فى الناحية العملية أى فى التشريع الوضعى للدولة .

القيود لا يصح فرضها الا بواسطة القانون (التشريع la loi) . وهنا تستعمل كلمة القانون (أو التشريع) بمغزاها المادى أو الموضوعى (أى باعتباره : نصاً عاماً صادراً للجميع على السواء) ، كما تستعمل بمغزاها الشكلى formel (أى باعتباره نصاً صادراً من الهيئة النيابية المنتخبة الممثلة للأمة) .

تلك هى القيود التى نص عليها بالمادة ٤ من اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩

"... l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits, ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " (1) .

١٠ — الانتقادات الموجهة الى المذهب الفردى

تمهيد : ظل هذا المذهب سائداً مدى قرنين من الزمان ، ولكنه اليوم موضع نقد بل هجوم شديد .

فقد هاجمته جميع المذاهب ذات النزعة الاشتراكية ، كما هاجمه كثير من رجال الفقه الفرنسى وعلى رأسهم اثنان من أعلامهم وهما الأستاذان دوجى وكاريه دى مالبرج .

---

(1) دوجى . دروس القانون العام ص ٢٥٩

ويجدر بنا هنا أن نشير الى أن الفلسفة المعارضة لفلسفة المذهب الفردى هى تلك التى يرى أنصارها أن الفرد يذوب أو يزول فى جوف الجماعة ، وأنها هى عظمة الجماعة وسعادتها هى التى يجب أن يعنى بأمرها وأن يضحى كل شىء فى سبيلها ، فالفرد لايعد بمثابة عضو مستقل وانما بمثابة خلية فى جسم المجتمع أو هو على حد تعبير أحد كبار المفكرين والكتاب الروس Roubachoff حين يتساءل : « ماهو الفرد » ؟ نجده يجيب « أنه جزء من مليون من جماعة تتكون من مليون فرد » فنى هذه النظرية حقوق الفرد لاتعنى شيئاً ، وتصرفات الفرد لايكون الحكم عليها استناداً الى نية أو ضمير صاحبها ولا بناء على ما تقضى به المبادىء أو التشريعات المعمول بها وقت حدوث تلك التصرفات وانما يكون الحكم عليها بناء على مايترتب عليها من خير أو شر بالنسبة للجماعة (أى للأمة) ، فاذا ترتب عليها شر فان القوانين الجنائية يصح تطبيقها بأثر رجعى على (المذنب) (فينى Wigny الجزء الأول ص ٢٥٨) .

وسنعرض هنا أولا الانتقادات التي يبديها الأستاذ دوجي

ان هذا المذهب — فيما يرى ذلك الفقيه الكبير — أصبح اليوم مذهباً لا يمكن أن تستسيغه عقلية العصر الحديث (١) ، وفضلا عن ذلك فهو غير مقبول سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية .

١ — فمن الناحية النظرية : هو مذهب غير مقبول لأنه ينسب للفرد حقوقاً سابقة على وجود المجتمع ، فليس من المستطاع ولا من المستساغ قبول فكرة الحقوق الطبيعية واللاصقة بالانسان منذ نشأته وقبل أن يوجد فى المجتمع ، ذلك لأن الفرد المنعزل عن الجماعة (l'homme isolé) لا يمكن أن تكون له حقوق ، ففكرة الحق لا تظهر الا فى الجماعة لأنها تتضمن وجود شخص يعد صاحب حق (un sujet actif) ووجود آخر (أو آخرين) يستعمل ذلك الحق ازاءه أو فى مواجهته (un sujet passif) فروبنسون كروزو لم تكن — ولا يمكن أن تكون — له حقوق فى جزيرته .

والانسان — كما يقولون منذ القدم — مخلوق اجتماعى ، فقد عاش دائما — ولا يمكن أن يعيش — الا فى جماعة . والجماعة لا يمكن أن تعيش الا اذا كان أفرادها يخضعون لقواعد تكفل الجماعة تنفيذها .

فالقاعدة القانونية ولدت من بطون حياة الجماعة ذاتها (٢) .

٢ — ومن الناحية العملية نجد هذا المذهب موضع نقد أو نقص من نواح متعددة :

(ا) نجد أن التجربة أثبتت عجز هذا المذهب عن تحديد وتقييد سلطان الدولة (٣) ، فالواقع أنه ينتهى بنا اما الى الفوضى

---

(١) دوجى دروس القانون العام ص ٢٦٠

(٢) دوجى . المرجع السابق ص ٤٤ ، ٤٥ . وحين نعرض تفصيلا لبيان نظرية دوجى سوف نعود الى بيان ماذا يعنى دوجى بما يطلق عليه « القاعدة القانونية » .

(٣) دوجى . المرجع السابق ص ٤٥

واما الى الاستبداد والسلطان المطلق للدولة — فطبقاً لهذا المذهب يحتفظ الفرد — فى المجتمع — ببعض حقوقه الطبيعية بحيث لا تستطيع الدوله المساس بها كما يجب عليها حمايتها .ولكن من ذا الذى ستكون له سلطة بيان هذه الحقوق ؟ اذا جعلت هذه السلطة للفرد فان ذلك يؤدى الى زوال سلطان الدولة أى الى الفوضى ، واذا جعلت هذه السلطة للدولة فانها تصبح ذات سلطان مطلق مستبد [1] .

(ب) المذهب الفردى لا يفرض التزامات ايجابية على الافراد

وبيانا لذلك يقول دوجى أن هذا المذهب انما يقيد — بصورة سلبية négativement — تصرفات أو نشاط الأفراد حيث يكون ذلك التقييد أمراً ضرورياً لازماً لحماية نشاط (وحرية) الجميع ، فهو لا يفرض على الفرد التزامات ايجابية (des obligation actives) : أى أنه لا يلزم الفرد أن يعمل شيئاً ازاء غيره من الأفراد ، بعبارة أخرى أن لسان حال ذلك المذهب يخاطب الفرد قائلا : «ان عليك ألا تعمل تلك الأشياء التى تمس حرية الآخرين» ولكنه لا يستطيع أن يخاطبه قائلا : «عليك أن تعمل تلك الأشياء من أجل الآخرين» لأن مثل ذلك القول يعد (فى نظر أنصار ذلك المذهب) انتهاكاً لحرية من يخاطبه من الأفراد .

فمثلا لا يستطيع هذا المذهب أن يلزم جميع الأفراد أن يعملوا ، فعدم القيام بعمل (أى البطالة) تعد (فى أعين أنصار ذلك المذهب) حقاً من الحقوق Dans la logiqe de la doctrine individualiste l' oisiveté est un droit

---

[1] دوجى ص ٢٦٣

وكذلك لا تستطيع الدولة – فى نظر أصحاب هذا المذهب – أن تفرض على جميع الأفراد أن يتعلموا .

(ج) هذا المذهب لا يفرض التزامات ايجابية على عاتق الدولة

فالدولة غير ملزمة مثلا – طبقاً لهذا المذهب – بأن تكفل تعليما مجانياً للجميع ، ولا أن تقدم مساعدات أو اعانات للأفراد فى حالة المرض أو الشيخوخة أو العجز عن الكسب ، ولا أن تعمل على ايجاد عمل لمن لا عمل له .

الخلاصة : أن المذهب الفردى ينكر على الفرد أن يطالب بالتعليم أو العمل أو الاعانة (فى حالة الشيخوخة أو المرض . الخ) على اعتبار أن هذه الأشياء بمثابة « حقوق » يطالب بها الفرد ازاء الدولة .

ان الضمير الانسانى – فى العصر الحديث – ليثور على هذى الأمور (كما يقول دوجى) .

La conscience moderne s' insurage contre de pareilles nègations (1)

واننا لنجد جميع التشريعات التى تعد مفخرة العصر الحديث مثل تلك التى تعمل على تنظيم التعليم (فجعلته الزامياً على الأفراد) وكتلك التشريعات التى تنظم العمل (بحيث تلتزم الدولة بمحاربة البطالة وبتهيئة عمل لجميع العمال) ومثل تلك الشريعات التى تلزم الدولة باعانة المرضى أو العجزه أو غيرهم ممن لا يستطيعون الكسب ، هذه التشريعات جميعاً انما هى وليدة الضمير العام الحديث la consciance moderne الذى يعتقد دوجى أنه قد نبذ المذهب الفردى : ذلك المذهب الذى لا يؤدى – كما قدمنا – الا الى الطغيان أو الى الفوضى (٢) .

(١) دوجى ص ٢٦٣

(٢) دوجى ص ٢٦٦

(د) هذا المذهب ينطوي على مجرد آراء فلسفية - نقد كاريه دى مالبرج

فضلا عن تلك الانتقادات اللاذعة التى يوجهها دوجى الى المذهب الفردى فاننا نجد الأستاذ كاريه دى مالبرج يوجه هذا النقد الأخير اذ يقول :

أن تلك الأفكار التى يدلى بها أنصار نظرية الحق الطبيعى والمذهب الفردى انما هى فى الواقع مجرد آراء فلسفية يصح أن يستوحيها المشرعون ، ولكنها لا يمكن أن تحرز قيمة قانونية طالما كان المشرع (سواء كان مشرعاً دستورياً أو عادياً) لا يأخذ بها ولا يقرها ، فحينئذ (أى اذا لم يأخذ بها) لا يكون لها سوى مجرد قيمة فلسفية أو أدبية أو سياسية . انه على أى حال هو القانون (التشريع la loi) الذى يحدد شروط مزاولة تلك الحريات أو الحقوق الفردية الطبيعية وهو الذى ينظمها ويقرر الجزاء (sanction) على مخالفتها .

لقد ظن واضعو أول دساتير عصر الثورة الفرنسية (دستور ١٧٩١) أنهم جاءوا بمبدأ عظيم حين قرروا فى الباب الأول منه :

"le pouvoir législatif ne poura faire aucunes lois qui portent atteinte à l'exercic des droits naturels ..."

« ان السلطة التشريعية ليس لها أن تضع قوانين مخالفة للحقوق الطبيعية ...الخ » .

ولكن ذلك النص — كما يلاحظ الأستاذ كاريه دى مالبرج — لم يكن فى الواقع ذا جدوى اذ أن ذلك الدستور ذاته قد قرر للسلطة التشريعية حق تنظيم مزاولة تلك الحقوق وبيان شروطها ، أى أن بيان كنه هذه الحقوق كان أمراً متروكاً تقديره للمشرع العادى ، والأفراد لا يستطيعون بداهة أن ينعموا بمزاولة تلك الحقوق الا بعد أن يقوم المشرع العادى بذلك التنظيم وهذا البيان (١) .

---

(١) راجع Carré de Malberg . الجزء الأول ص ٢٣٦ وما بعدها والجزء الثانى ص ٦٠٧ وما بعدها .

١١ ــ ثالثاً ــ نظرية دوجى (Duguit) .

موجز النظرية : ان المشرع ــ فيما يقول العلامة دوجى ــ نجده فى كل بلد من البلاد مقيداً بقانون (Droit) أعلى منه ، ونجد حتى فى بلد (كانجلترا) يعد السلطان المطلق للبرلمان مبدأ من المبادىء الأساسية فيه ، حتى مثل ذلك البلد نجد فيه بعضاً من القواعد العليا لا يقبل الضمير الانجليزى أن يرى حرمتها قد انتهكت على يد البرلمان [١] .

ذلك القانون الأعلى هو ما يطلق عليه دوجى « القاعدة القانونية » (la règle de droit) ، وهذه القاعدة القانونية تحمل فى طيها بصورة كافية جزاءها الاجتماعى (sanction sociale) ، ذلك لأن هذه القاعدة هى وليدة رابطة «التضامن الاجتماعى»(solidarité sociale) وأعضاء المجتمع يستشعرون قوة هذه الرابطة التى تربط بينهم و لذلك نجدهم لا يحجمون عن استنكار بل وعن مقاومة ما يوجه الى تلك الرابطة من انكار أو من اعتداءات [٢] .

وهكذا نرى دوجى قد جعل للقانون مصدراً خارجاً عن ارادة الدولة (une source extra-étatique) ، وأن تلك القاعدة القانونية (أو ذلك القانون الأعلى) قد وجدت قبل أن توجد الدولة ذاتها ، فهى لذلك أعلى من الدولة وقد فرضت على الأفراد كما فرضت على الدولة طاعتها ، وأن كل التشريعات (حتى التشريعات الدستورية) الصادرة عن الدولة يجب أن تخضع لتلك القاعدة القانونية (أو ذلك القانون الأعلى) التى تعد وليدة الروابط الاجتماعية أى وليدة حياة المجتمع الذى وجد قبل أن توجد الدولة ، وليست وليدة ارادة الدولة أو المشرع [٣].

---

(١) دوجى مطول القانون الدستورى . الجزء الأول ص ١٥٤ – ومما تجدر هنا ملاحظته أننا نستعمل كلمة « القانون » بمعناها العام (لا الخاص) – راجع الهامش رقم (١) ص ١٧

(٢) دوجى : L' Etat , t. Ip . 116

(٣) دوجى : مطول القانون الدستورى (الطبعة الثانية) الجزء الأول ص ٣٣
" .. Je suis convaincu que le droit n'est pas, une création de l' Etat. qu'il exists en dehors de l'Etat ... et que la règle de droit s'impose à l' Etat comme elle s.impose aux individus.

وفى الجزء الثالث (الطبعة الثانية) ص ٥٥٣ من المرجع السابق نجده يقول :
" L'Etat législaieur est lui - même lié par un droit supérieur à lui. "

واذا كان دوجى قد جعل للقانون مصدراً خارجاً عن الدولة فذلك لأنه يرى — كما قدمنا — أن الدولة لا تعد حقاً مقيدة بالقانون اذا كانت هى وحدها التى تستطيع وضع ذلك القانون ، أو بعبارة أخرى تستطيع وضع القيد على سلطانها كما تستطيع رفعه .

فيما تقدم خلاصة نظرية دوجى . والآن ننتقل الى تفصيل بعض ما أوجزنا

النظرية تفصيلا : ذكرنا أنه يوجد — فيما يرى دوجى — قانون أعلى (أو قاعدة قانونية) يسبق الدولة فى القدم ويعلو عليها فى المقام .

فما هى خصائص ذلك القانون الأعلى ؟

خصائص القانون الأعلى (أو القاعدة القانونية) :

يقول دوجى أن أية قاعدة من القواعد (أو مبدأ من المبادىء) تعد « **قاعدة قانونية** » régle de droit حينما « يحس ضمير المجتمع احساساً قوياً أنها ملزمة للدولة :

" que la conscience collective aperçoit fortement comme s'imposant à l'Etat[1]

أو — بعبارة أخرى — حينما يسود المجتمع شعور بأن هذه القاعدة أصبحت ضرورية لكفالة روابط «**التضامن الاجتماعى**» la soldiarité sociale التى تربط بين أعضاء المجتمع ، وحينما يسودهم كذلك الاعتقاد بأن هذه القاعدة تتفق مع الحق والعدل [٢] .

ونظراً لأن العدالة — فيما يرى دوجى — هى أمر نسبى أى أنه يختلف باختلاف الزمان والمكان ، ونظراً كذلك الى أن هذه القاعدة القانونية انما تنشأ — كما قدمنا — من طبيعة الروابط الاجتماعية ذاتها (وهذه الروابط

---

(١) دوجى : مطول القانون الدستورى (الطبعة الثانية) الجزء الثالث ص ٥٥٦

(٢) دوجى : مطول القانون الدستورى (الطبعة الثانية) الجزء الأول ص ٥٥

بطبيعتها متطورة متغيرة ، لذلك فان من خصائص هذه القاعدة أنها مرنة ، متطورة متغيرة (variable et changeable) فهي ليست بمثابة مثل أعلى idéale[1] وفى ذلك كله تختلف تلك القاعدة القانونية أو القانون الأعلى — فى نظر دوجى — عن « القانون الطبيعى » الذى سبق لنا الكلام عنه .

قدم القاعدة القانونية [2] : مما تقدم يرى أن القاعدة القانونية نظراً لأنها انما نشأت — كما قدمنا — من طبيعة الروابط الاجتماعية فهى تعد أقدم من الفقه والقضاء والعرف ، فهذه الثلاثة انما تعد بمثابة وسائل تعمل على التعبير عن هذه القاعدة القانونية ، ولو أن هذه الوسائل الثلاثة قد تتخلف أحياناً عن مجاراة هذه القاعدة القانونية فى تطورها تبعاً لتطور الروابط الاجتماعية ، وبذلك يغدو لزاماً أن تتناول يد التطور والتغيير ما تخلف من هذه الوسائل الثلاث [3] .

التضامن الاجتماعى (La Solidarité Sociale) : ان القانون لا يستند فى نظر دوجى — كما قدمنا — الى ارادة الدولة ولا الى قانون طبيعى انما يستند أساس القانون الى روابط التضامن الاجتماعى : وهى الروابط التى تربط أفراد المجتمع ولا يمكن أن يحيا الا بها أى أنه لا يحيا الا على أساسها .

---

(١) دوجى . مطول القانون الدستورى (الطبعة الثانية) جـ ١ ص ٧٢

(٢) ملحوظة هامة — اصلاحات « القاعدة القانونية » و (القانون الأعلى) (والقانون) Droit (أى بمعناها العام) تعد — لدى دوجى — مترادفات . ذلك هو ما تبين لنا فى إحدى الرسائل التى كنت أتبادلها مع الأستاذ بيردو (أستاذ القانون الدستورى بباريس) .

(٣) ولقد يصدر تشريع فى غير مراعاة « للقاعدة القانونية » فنجده لايطبق فى الحياة العملية كما كان شأن نظام المعاشات الاجبارية (للمستخدمين فى الصناعة والتجارة والزراعة والمهن الحرة) الذى صدر به قانون ٥ أبريل ١٩١٠ فى فرنسا ، إذ أن هذا النظام لم تكن قد الفتة ولا استساغته نفوس أفراد المجتمع فى ذلك الحين فكان أن أعرض عنه الأفراد واستبدلوا به نظام التأمين الاجبارى .

دوجى مطول القانون الدستورى الطبعة الثانية . جـ ١ ص ٥١٥

هذا التضامن الاجتماعى أو كما يؤثر دوجى أحياناً تسميته « التعاضد الاجتماعى » (L'interdépendauce sociale) ما هو الا ظاهرة واقعية (un fait d'ordre réel) يتكون من عنصرين :

(أولا) التشابه فى حاجات أفراد المجتمع وهو مايطلق دوجى عليه التضامن بالتشابه (solidarité par similitude) ، ويقصد به أن لأفراد المجتمع حاجيات مشتركة لا يستطيعون سدادها الا اذا عاشوا حياة جماعة لا حياة عزلة وانفراد يحياها كل منهم .

(ثانياً) والعنصر الثانى هو التضامن عن طريق توزيع (أو تقسيم) العمل (solidarité par division du travail) — ويقصد به أن لأفراد المجتمع حاجيات مختلفة ، لذلك ولما كانت لهم كذلك مؤهلات وكفايات مختلفة فهم لا يستطيعون سداد هذه الحاجيات الا عن طريق تبادل الخدمات [1] .

الجزاء (Sanction) : هل هناك جزاء على مخالفة تلك القواعد القانونية المفروضة على الدولة ؟ واذ لم يكن ثمة جزاء فهل يمكن رغم ذلك وصف هذه القاعدة المفروضة على الدولة بأنها « قاعدة قانونية » ؟ ، بعبارة أخرى نتساءل : اذا لم يكن ثمة جزاء هل يمكن وصف القيود المفروضة على سلطان الدولة بأنها « قيود قانونية » ؟

كثير من رجال الفقه الفرنسى يجيب على ذلك بالنفى ، ولكن دوجى يرى أنه من أجل أن تكون ثمة قاعدة قانونية فليس من الضرورى أن يتقرر جزاء مباشر عن طريق القهر contrainte ، انما يكفى — فيما يقول دوجى — أن تكون « قاعدة مضمونة » (il suffit qu'elle soit une règle garantie) ، أى أن تكون ثمة ضمانات تكفل احترام تلك القاعدة .

فالواقع أن كل قاعدة تفرض على الدولة لا يوجد على مخالفتها « جزاء قهرى مباشر une sanction de contrainte directe اذ أن الدولة — حسب

[1] دوجى : التطورات العامة للقانون الخاص . ترجمه الأستاذ ضياء الدين عارف (طبع بالقاهرة عام ١٩٤٣) ص ٩٦ وما بعدها .

تعريفها — هى التى تحتكر سلطة القهر هذه ، ولا يمكن أن تزاول الدولة هذه السلطة بذاتها ضد ذاتها ، على أنه ليس ثمة ما يحول دون وجود ضمانات لاحترام القواعد المفروضة على الدولة ، وبالتالى ليس ثمة ما يحول دون اعتبار تلك القواعد قواعد قانونية . والا فانه اذا لم يكن الأمر كذلك فان الأمر ينتهى بنا الى انكار وجود القانون العام الذى هو القانون المتعلق بالدولة ، والذي يعد اذاً غير موجود اذا قررنا أنه لابد لوجوده من أن تكون ثمة قوة لتنفيذه القهرى على الدولة ، وبذلك لا تعد مثلا قواعد القانون الدستورى قواعد قانونية . فيرى دوجى أن المبدأ الذى قدمه ليتخذ أساساً لتقييد سلطان الدولة هو مبدأ ذو صبغة قانونية لأن ثمة ضمانات لاحترامه : نجد ذلك الضمان أولا فى الرأى العام الذى لا يمكن أن ننكر وجوده أو أن ننكر قوته ، ففى كل مرة تعمد فيها حكومة لاحدى البلاد المتمدينة الى أن تنتهك علانية حرمة قاعدة من القواعد التى أشرنا اليها فاننا نجد رد فعل une réaction يهز الرأى العام وغالباً ما يضطر الحكام — ولو بطريق غير مباشر — الى تغيير اتجاهاتهم بما يتفق مع أحكام تلك القواعد أو المبادىء العليا التى أشرنا اليها ومن ناحية أخرى فان جميع الدول المتمدينة الحديثة — فيما يذكر دوجى — قد اتخذت نظاماً سياسياً معيناً غايته الحقيقية هى كفالة احترام تلك القواعد القانونية (أو المبادىء العليا) ، فرغم ما قد يرى بين تلك الدول من اختلاف فى صور تلك الأنظمة السياسية (أو أنظمة الحكم) التى توضع لها ، فانها جميعاً تهدف الى غاية واحدة هى تقرير ضمانات تحمى الفرد ازاء سيطرة الدولة أو استبدادها وبالتالى تقرير ضمانات لتلك القواعد أو المبادىء (التى أشرنا اليها) والتى تقيد سلطان الدولة .

خلاصة ما تقدم أن دوجى يرى أن هذه القواعد أو المبادىء العليا المفروضة على الدولة هى قواعد قانونية لأن ثمة جزاء (على مخالفتها) تكفله ضمانات أقواها نجدها فى قوة الرأى العام فى البلاد المتمدينة ، تلك القوة التى تبرز بصورة بينة حين يحدث انتهاك لحرمة تلك القاعدة ، فحينئذ يحدث رد فعل فى الشعور العام réaction sociale من شأنه أن يؤدى عادة بالمجتمع

الى المطالبة بتدوين تلك القاعدة بين المبادىء القانونية المدونة (سواء كانت تلك المبادىء المدونة تشريعات عادية أم تشريعات دستورية)، وبذلك يعد ذلك التدوين بمثابة اقرار لقاعدة موجودة لا انشاء لقاعدة جديدة (١).

١٢ — دوجى وانظاره نظرية السيادة : ان السلطة — فيما يرى دوجى — ليست سوى مجرد ظاهرة من الظواهر الواقعية un simple fait، وليس لها فى ذاتها صبغة مشروعة أو غير مشروعة، وهى ثمرة التطور الاجتماعى (٢)، بعبارة أخرى أن السلطة لا يصير تبرير مشروعيتها استناداً الى أصلها أو مصدرها فهى نظراً لأنها — كما قدمنا — مجرد ظاهرة واقعية لا تكون مشروعة الا اذا كانت مطابقة للقانون (Droit) (أى للقاعدة القانونية).

وهذه السلطة لا يمكن وضع حدود لها أو قيود عليها — فيما يرى دوجى — استناداً الى نظرية السيادة المعروفة، ذلك لأن السيادة (La Souveraineté) طبقاً لتعريفها — هى عبارة عن الحق لارادة فى ألا تتقيد الا بالقيود المصنوعة وفى الحدود المرسومة التى تضعها أو ترسمها تلك الارادة ذاتها، فتلك السيادة

---

(١) فعلى ذلك الشعور العام وما يحدث فيه من ذلك « الرد فعل » يعتمد دوجى فى تقرير الجزاء للقاعدة القانونية (أو القانون droit).

راجع فيما تقدم دوجى : دروس فى القانون العام.

Leçons de Droit Public (éd. 1926) p. 2.7 - 269.

وكذلك مؤلفه L'Etat, t. I p. 116.

(٢) « فى جميع الجماعات — كما يقول — سواء منها المتمدين أو غير المتمدين تجد ظاهرة مشتركة بينها جميعاً وهى أن الفئة القوية تفرض ارادتها على الفئة الضعيفة، وقد اتخذت هذه القوة مظاهر عدة: مظهر قوة مادية أو دينية أو فكرية أو عددية وغالباً ما كانت قوة اقتصادية. ولقد لعبت الفكرة التيوقراطية (أى ذات الصبغة الدينية) دوراً كبيراً فى العصر الذى كانت العقائد الدينية فيه ثابته فى أغوار نفوس الأفراد، ولكن تلك الفكرة أصبحت غير كافية فى العصور التالية (نعنى الحديثة) التى فترت فيها حرارة تلك العقائد »

دوجى : مطول القانون الدستورى. ج ١ (الطبعة الثالثة) ص ٦٥٥

لا يمكن أن تتقيد اذاً « بالقاعدة القانونية » والا فانها لا تصبح ارادة ذات سيادة une volonté souveraine، لأن القاعدة القانونية ليست – كما قدمنا – وليدة ارادة أو سيادة الدولة وانما هى وليدة روابط الحياة الاجتماعية[١] .

الخلاصة : أنه نظراً لأن دوجى يرى من الضرورى وضع حدود أو قيود على سلطة الدولة أى وضع « قواعد قانونية » على سلطانها بحيث تعد أعلى من الدولة مقاماً ، وهذه القيود لا يمكن أن يكون لها هذا المقام اذا كانت من صنع الدولة ذاتها ، ولما كان يرى أن « القاعدة القانونية » أقدم من الدولة وجوداً وأعلى منها مقاماً ، لذلك كان طبيعياً أن ينكر دوجى أن يكون للدولة « سيادة » سواء تمثلت هذه السيادة فى شخص ملك أو فى شخصية الأمة .

١٣ – خاتمة وخلاصة : يخلص من نظرية دوجى الأمور الآتية :

(أولا) ليس لأحد « الحق أن يحكم » الآخرين سواء كان ذلك الحاكم ملكاً أو امبراطوراً أو حتى برلماناً يمثل أغلبية شعبية ، فالذين يتولون شئون الحكم والسلطان انما يحرزون مجرد « سلطة فعلية » une puissance de fait[٢]، وهذه السلطة لا تكون مشروعة نظراً لمصدرها (أى للشخصية صاحبة السلطان ولو كان صاحبها الأمة ذاتها ممثلة فى برلمان) وانما تكون مشروعة اذا كانت مطابقة للقانون Droit أى للقاعدة القانونية المتولدة من روابط « التضامن الاجتماعى » الذى يربط بين أفراد المجتمع ، وهذه القاعدة القانونية

---

[١] دوجى . مطول القانون الدستورى . الجزء الأول الطبعة الثالثة ص ٦٣٢ ، ٦٥٥ ، ٦٥٧ وما بعدها

[٢] دوجى . المرجع السابق ص ٦٧١ ، وراجع ص ٦٧٧ حيث يقول :
" Nul n a le droit de commander aux autres : ni un empereur, ni un roi. ni un Parlement, ni une majorité populaire ne peuvent imposer leur volonté Comme telle; leurs actes ne peuvent s'imposer aux gouvernés que s'ils sont Conformes au droit "

تسيطر على الحكام كما تسيطر على المحكومين ، فالحكام لا يزاولون « حقاً » فى أن يحكموا ، انما هم يقومون « بواجب » أو بأداء « وظيفة » [1] .

---

[1] راجع دوجى : التطورات العامة للقانون الخاص (المرجع السابق) ص ٩٤ حيث نجده يقول :

« فى جميع البلاد الحديثه يتكون نظام قانونى جديد مؤسس على فكرة واقعية خالصة، واشتراكية حقة هى فكره الوظيفة الاجتماعية .

« مم تتكون فكرة الوظيفة الاجتماعية ؟ — هذه الفكرة يمكن ردها الى الآتى : ليس للانسان حقوق ولا للجماعة أيضا . والكلام عن حقوق للفرد أو حقوق للجماعة ، ثم القول بوجوب التوفيق بينهما هو كلام فى أمور لاوجود لها ، انما لكل فرد فى المجتمع وظيفة يقوم بها وحاجة معينة يؤديها وهو لايستطيع التنصل من القيام بهذه الوظيفة ولا الامتناع عن أداء تلك الحاجة لأن امتناعه يسبب اختلالا فى النظام أو على الأقل يؤدى الى ضرر اجتماعى » .

وراجع كذلك دوجى : دروس القانون العام ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ حيث نجده يتساءل : « ما هو أساس ذلك التقييد القانونى لسلطان الدولة ؟ ثم نجده يجيب : « ان ذلك الأساس يجب البحث عنه فى تلك الفكرة الأساسية « الواجب » ، الواجب المفروض على الجميع حكاما كانوا أو محكومين ، يجب — كما يقول دوجى — ألا ننسى تلك العبارة العظيمة المأثورة عن المفكر والفيلسوف العظيم Auguste Comte

" Nul n'a d'autre droit dans le monde que celui de toujours faire son devoir. "

« ليس لأحد حق فى حياته ، اللهم الا حقه ان يؤدى دائما واجباته » .

لاريب — كما يقول دوجى — أنه يجب الابقاء على مبدأ الحرية الفردية ، ولكن هذه الحرية يجب الا تعد « حقا » ، إنما هى واجب أو بمثابة وظيفة يجب على كل فرد — باعتباره عضوا فى المجتمع — أن يعمل على تنمية نشاطه الجسمانى والفكرى والأدبى فى نطاق الدائرة التى يزاول نشاطه فيها . إن فى ذلك وحده مايكفل الابقاء على « التضامن عن طريق تقسيم العمل » الذى هو شرط أساسى لاتستطيع بدونه جماعة أن تحيا وأن تتقدم .

إن الحكام انما هم شأنهم شأن غيرهم من الأفراد يخضعون لتلك الواجبات ذاتها ، ولكنهم نظرا لأنهم يحرزون تحت أيديهم القوة والسلطان ، لذلك فان عليهم التزاما مزدوجا : فهم لا يستطيعون استعمال تلك القوة (أو السلطة) لتحديد حريات الأفراد دون مسوغ ، ونجد بهذا الصدد أن النتائج السلبية للمذهب الفردى سليمة صحيحة . ولكن يجب على الحكام — فضلا عن ذلك الواجب السابق ، أن يستعملوا تلك القوة فى أن يهيئوا للأفراد الوسائل التى تمكنهم من مزاولة نشاطهم الجسمانى والفكرى والأدبى» .

(ثانيا) أن التشريع (la loi) لا يكون شرعياً (légitime) الا اذا كان متفقاً مع تلك القاعدة القانونية ، معبراً تعبيراً صحيحاً عنها ، وهذه القاعدة القانونية (أو تلك المبادىء العليا للقانون) قد تكون مدونة فى دستور أو فى وثيقة « اعلان للحقوق » (Déclaration des Dr.) وقد تكون غير مدونة : يجرى بها العرف مثلا ، فهى – كما قدمنا – قواعد أو مبادىء « يحس ضمير المجتمع إحساسا قوياً أنها ملزمة للدولة » فاذا لم يكن التشريع متفقاً مع تلك القاعدة القانونية أى أنه اذا لم يكن شرعياً كان على القاضى أن يمتنع عن تطبيقه ، أى حتى فى حالة عدم مخالفة ذلك التشريع لنص من نصوص الدستور .

١٤ – الانتقادات الموجهة لنظرية دوجى

كانت نظرية دوجى موضع النقد والطعن من أغلبية كبار أساتذة الفقه الدستورى فى فرنسا وتتلخص أهم تلك الانتقادات فيما يلى :

(أولا) القاعدة القانونية – أن مقياس وجود القاعدة القانونية – فيما يرى دوجى – انما يجب البحث عنه فحسب « فيما يوحى به ضمير الأفراد » (١) .

"... dans les suggestions de la conscience individuelle."

ومن ذلك يتبين – كما يقول الأستاذ كاريه دى مالبرج – أن معرفة ما اذا كان التشريع مطابقاً أم غير مطابق للقاعدة القانونية (المستمدة من التضامن الاجتماعى) هى « مسألة ضمير » (affaire de conscience) ، لذلك نجد غير قليل من رجال الفقه (كالأستاذ ميشو Michoud) يصف

(١) أو بعبارة أخرى « حينما تكون ضمائر الأفراد قد اعتنقت الفكرة القائلة بأن قاعدة معينة (متولدة من روابط التضامن الاجتماعى) تفرض على الأفراد أن يقوموا بعمل شىء أو بالامتناع عنه » .

دوجى . مطول القانون الدستورى . الجزء الأول ص ١٦١

القاعدة القانونية — كما يصورها دوجي — بأنها « فى جوهرها مجرد قاعدة فلسفية لا وجود لها الا فى ضمير الفرد [(١)] » وأنها مجرد « قاعدة مثالية (un précepte idèal) يتكيف محتواها طبقاً للتقدير الخاص لكل فرد » (l'appréciation subjective de chaque individu) ، وأن دراسة ذلك التقدير أو الضمير لمعرفة ما يوحى به هى — كما يقول كاريه دى مالبرج — دراسة تخرج عن نطاق الدراسة القانونية [(٢)] .

" ... échappe à tout essai de qualification juridique et dont l'examen demeure placé en dehors de la science du droit "

ثم انه لا توجد هنالك سلطة منظمة تختص ببيان وتحديد تلك القاعدة القانونية .

وينتقد الأستاذ هوريو رأى دوجي بصدد « القاعدة القانونية » فيقول : « ان القانون لا نجده يسود الا مستنداً على السلطة ، سواء كان ذلك فى القانون العام أو فى القانون الخاص . ونجد دائماً حين تفرض قاعدة قانونية على سلطة ما فأنما يكون ذلك لأن هنالك سلطة أخرى تفرض تلك القاعدة عليها » .

" La grande utilité de la séparation des ponvoirs, c'est que grâce à elle, il y a toujours quelque pouvoir embusqué derrière une régle de droit pour arrêter unc autre pouvoir en le forçant d' observer la règle"

---

(١) Michoud : Théorie de la personnalité morale t. 1 p. 52. مذكور فى كتاب كاريه دى مالبرج الجزء الأول ص ٢٠٥

(٢) راجع كاريه دى مالبرج (المرجع السابق . الجزء الأول ص ٢٣٧) حيث يقول : « فاذا طبقنا ذلك المذهب (يعنى نظرية دوجى) على مشكلة تقييد سلطة الحكام فى علاقتهم بالمحكومين فاننا نجد ذلك المذهب ينتهى بنا إلى أن نجعل أمر تقدير شرعية تصرفات الحكام أمراً متوقفاً لا على ماتقضى به أحكام نظام قانونى ordre juridique سبق أن أخذت به الدولة ، وإنما نجعله أمراً متوقفاً على الشعور الذى يتبدى فى نفوس الجماهير وعلى ما يحدثه من رد الفعل ، ودراسة ذلك الشعور تظل خارج نطاق دراسة علم القانون لأن تلك الدراسة تفترض استبدال الأساليب المستقاة من نظام قانونى مقرر مقدماً (preétabli) بأساليب متروكه للمصادفات غير المنظمة التى تتولد من نتائج رد الفعل (réactions) أى الأحاسيس التى سوف تهز نفوس جماهير الأفراد » .

فالواقع كما يقول هوريو « أن السلطة والقاعدة القانونية لا يعدان شيئين منفصلين فان بينهما صلات وثيقة » — فالقواعد القانونية لا تصدر عن البيئة الاجتماعية ، انما هى تصدر من السلطة ، فكل قاعدةقانونية — شأنها شأن أى نظام من الأنظمة الاجتماعية institution sociale — هى وليدة عملية تتكون من مرحلتين : (الأولى) تتلخص فى أن سلطة تنشىء قاعدة قانونية ، والمرحلة (الثانية) هى مرحلة خضوع أو عدم خضوع وقبول البيئة الاجتماعية لها ، فاذا كانت تلك البيئة لا تخضع لتلك القاعدة القانونية الصادرة من تلك السلطة فان القاعدة القانونية لاتتقرربصورة نهائية ، اذ أن السلطة ستضطر فى النهاية — فى حالة مقاومة البيئة — الى سحب تلك القاعدة أى الى الغائها .

أما فى حالة خضوع البيئة لتلك القاعدة فانه يكون فى ذلك تمام تلك العملية (التى سبقت الاشارة اليها) أى أن تلك القاعدة القانونية تتقرر بصورة نهائية » (١) .

واذا كان صحيحاً ما ذكره دوجى من أننا نجد فى كل بلد حتى فى بلد كانجلترا يعد السلطان المطلق للبرلمان مبدأ من المبادىء الأساسية فيه ، حتى مثل ذلك البلد نجد فيه بعضاً من القواعد أو المبادىء العليا لا يقبل الضمير الانجليزى أن يرى حرمتها قد انتهكت على يد البرلمان (٢) — اذا صح ذلك كله — وهو فى الواقع صحيح ، فانه يجب ألا تفوتنا ملاحظة أنه « لا توجد ثمة ضمانات ذات صبغة قانونية ، وأن دراستها لا تتصل بعلم القانون » (٣)

" ... ce ne sont pas là des garanties d' ordre juridique : leur étude ne relève plus de la scence du droit. "

---

(١) هوريو : الوجيز فى القانون الدستورى (طبعة ١٩٢٣) ص ٢٥٣

(٢) راجع النبذة رقم — ١ — من هذا البحث .

(٣) كاريه دى مالبرج .

Carré de Malberg : Contribution à la Théorie générale de l'Etat (éd. Paris, Sirey, 1920) t. II p. 622.

ثانيا السيادة : تؤدى نظرية دوجى — كما تقدم بيانه — الى نبذ فكرة « السلطة العامة » وسيادة الدولة من ميدان القانون العام .

لذلك كان موضع الاتهام من الكثيرين من أساتذة القانون العام الفرنسى بأن نظريته تؤدى الى الفوضى ، لاسيما أن دوجى لم يبين لنا سلطة منظمة تختص ببيان وتحديد تلك « القاعدة القانونية » التى تفرض طاعتها على الدولة : على الحكام والمحكومين .

فمن ذلك أننا نجد الأستاذ ازمن Esmein يصف نظرية دوجى بأنها " chimére anarchiste "

كما يصفها الأستاذ هوريو بأنها «فوضى مذهبية» "anarchisme doctrinal" كما يصف الأستاذ دوجى بأنه " un anarchiste de la chaire "[(١)]

على أن دوجى يدفع عن نفسه وعن نظريته تهمة الفوضوية مستنداً الى أنه لا ينكر ضرورة قيام الحكومات [(٢)] .

ولكن الواقع أن نظريته لا تدع للحكومة سوى مجرد ظل أو مظهر ، وذلك لأنها تنزع عن الحكومة كل ما يصنع قواها ويجعل لها جدواها : ذلك هو مبدأ السلطة le principe de l'autorité ، اذ أن من خصائص السلطة العامة أن تكون الأوامر الصادرة منها فى غير حاجة الى تبريرها مقدماً ، وذلك حتى تكون طاعتها أمراً واجباً على المحكومين مادامت تلك الأوامر قد صدرت فى صورة شرعية (أى صدرت طبقاً للنظام القانونى القائم) ،

---

(١) ازمن القانون الدستورى (الطبعة الرابعة) ص ٤٠ ، وهوريو : مبادى القانون العام ص ٧٩

وراجع كذلك Larnaude : Les Méthodes Juridiques p. 11 et s. وكاريه دى مالبرج المرجع السابق الجزء الأول ص ٢٠٣ ، ٢٠٤

(٢) دوجى : مطول القانون الدستورى جـ ١ ص ٨٧

فاذا كنا نتطلب — من أجل تنفيذ وطاعة تلك الأوامر — أن تكون أولا مطابقة لتلك القاعدة المثالية التى يسميها دوجى « القاعدة القانونية » واذا كانت القوة الآمرة (la force impérative) لتلك الأوامر انما تتوقف على تلك المطابقة conformité بين تلك الأوامر وهذه القاعدة القانونية فان فى ذلك قضاء على فكرة السلطة العامة لأن تلك السلطة تصبح بذاتها غير محتفظة بأية ميزة أو قوة .

(ne garde plus par elle - même aucune vertu ni efficacité propre)

ومن ثم تنشأ الفوضى [1]

الخلاصة : ان نظرية دوجى — فيما نرى — لا تؤدى الى بيان تلك « القاعدة القانونية » (أو المبادىء القانونية العليا) وتحديدها بصورة بينة تنأى بها عن مواطن الشك والجدال ، لذلك كان من ضروب الخطأ بل والخطر على التشريعات الصادرة من الدولة أن نجعل مسألة دستوريتها أمراً متوقفاً على مطابقتها لتلك القاعدة القانونية أو تلك المبادىء القانونية العليا التى يحيط الغموض والشك كنهها ويعوز الاستقرار كيانها [2] .

---

(1) هوريو : راجع بحثه les Idées de M. Duguit وهو وارد فى كتاب كاريه دى مالبرج . الجزء الأول ص ٢٠٤ — على أن الأستاذ دوجى يعترف فى الواقع — كما يقول الأستاذ كاريه دى مالبرج . (المرجع السابق ص٢٠٤) بتلك التهمة إذ نجده فى ذات الموضع الذى يحتج فيه ضد اتهامه بالفوضى المذهبية (فى كتابه : مطول القانون الدستورى الجزء الأول ص ٨٧) نجده يقرر بأنه " ينكر السلطة العامة " nie la puissance publique ، وهذا الانكار ينطوى على انكار الحكومة ذاتها ، وهذه هى الفوضوية .

(2) وبذلك نجدنا متفقين فى الرأى مع أغلبية أساتذة القانون العام بفرنسا ، وفى مصر مع الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى (الرئيس السابق لمجلس الدولة) وذلك فى مقال قيم نشره بعنوان " مخالفة التشريع الدستورى ، والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية » منشور فى مجلة مجلس الدولة عدد يناير ١٩٥٦ صفحة ١٠٢ حيث ذكر مانصه :

" ومهما يكن من أمر هذه النظرية الجليلة التى يقول بها دوجى فنحن لا نذهب معه إلى هذا المدى ، خشية ماعسى أن يصيب التشريع من تقلقل واضطراب اذا نحن عمدنا فى استخلاص المبادىء القانونية العليا إلى قانون غير مكتوب تختلف فيه الأنظار وتتباين عنده المذاهب ثم جعلنا دستورية التشريع رهنا بهذه المبادىء غير المستقرة ".

١٥ — (رابعا) رأى الأستاذ كاريه دى مالبرج Carré de Malberg

اذا كان هذا الفقيه الكبير ممن يرون — كما قدمنا — أن سلطان الدولة ليس مطلقاً وانما هو مقيد بالقانون (dr.) ، الا أنه يرى أن القاعدة الصادرة من الدولة هى وحدها التى تعتبر « قاعدة قانونية بالمعنى الصحيح » « une règle de droit proqrement dit »(١)

فحينما يتقرر مثلا أن الحريات أو الحقوق الفردية (les droits individuels) انما يترك أمر بيانها للتشريع الصادر من الدولة فانه لا يقصد بذلك الادعاء بأن هذه الحقوق أو الحريات لايرجع أساسها أو مبعثها (leur fondement ou raison d'être) الا الى ارادة الدولة أى أنها ليست الا مجرد ثمرة أو وليدة لتلك الارادة ، ولكن الذى يقصد بذلك انما هو القول بأننا اذا نظرنا الى الأمر من ناحية علم القانون فاننا نجد أنه اذا كانت ثمة للفرد حقوق فانها مهما كانت « طبيعية » فانها لاتصبح « حقوقاً » بالمعنى الصحيح « ذات قيمة قانونية » الا حين يعترف بها التشريع الصادر من الدولة (سواء كان تشريعاً دستورياً أو عادياً (ويقرر لها جزاء (sanction) وضمانات كفيلة بحمايتها ، أما قبل ذلك الاعتراف بها فأنها تظل لا قيمة لها (٢) .

---

(١) و (٢) كارية دى مالبرج الجزء الأول ص ٢٤٠

ونجده فى موضع آخر من المرجع السابق (ص ٢٣٩) يقول :

« أن ثمة مسألة لا يمكن أن تكون موضع شك هى أن من الحقائق الثابتة أن أية قاعدة ما (سواء كانت من القواعد المتعلقة بسلوك الحكام أو الأفراد) لا تعد قانونية بالمعنى الصحيح الا إذا كان لها جزاء ، وبذلك تتخذ القاعدة طابعا شكليا un caractére formel يميزها عن أية قاعدة أخرى ذات صبغة أدبية .

وذلك يدعونا إلى نبذ فكرة امكان وجود قانون طبيعى بالمعنى الصحيح ، إذ أن ذلك الاصطلاح « قانون طبيعى » انما ينطوى على تناقض فى الوصف أو التسمية (Contradiction in adjecto) إذ أن قاعدة تستمد أصلها من الوضع الطبيعى (l'ordre naturel) للأشياء لا يمكن أن توصف بأنها قاعدة قانونية طالما نجدها لم تدخل بعد فى نطاق النظام القانونى (l'ordre juridique) القائم ثم أنها لا يصح وصفها بأنها « قاعدة طبيعية » régle naturelle منذ اللحظة التى تصبح أن تعتبر فيها « قاعدة قانونية » — فالقاعدة القانونية لاتتميز بالطابع المثالى لنصوصها وانما بالطابع =

الخلاصة : أنه يرى أنه لا توجد مبادىء دستورية تلتزم الدولة باحترامها قانوناً اللهم الا تلك المبادىء المبينة بتشريعها الدستورى .

" Pour le juriste, il n'ya pas à rechercher des principes const. en dehors des constitutions positives ... Au delà de la const., il ne subsiste plus que du fait." (١)

وهكذا يبدو لنا أن رأى الأستاذ كاريه دى مالبرج لا يختلف – من حيث النتيجة التى وصل اليها – عن أصحاب نظرية التحديد الذاتى (التى سبق بيانها) .

١٦ – (خامسا) رأى العميد هوريو Hauriou :

توجد – فيما يرى العميد هوريو – فى فرنسا كما هو الشأن فى غيرها من البلاد عدة مبادىء أساسية تعلو الدستور مقاماً ، ومن باب أولى كانت بداهة تعلو التشريعات العادية .

وتلك المبادىء – فيما يقول – فى غير حاجة للنص عليها ، اذ هى تعد من المبادىء التى تعد مسيطرة على القانون العام الفرنسى بحيث تعتبر منطوية ضمناً فى أحكام الدستور الحالى وان لم ينص عليها الدستور صراحه ، وذلك لأن تلك المبادىء اما أن تكون قد وردت فى « اعلانات حقوق الانسان » les dèclarations des Droiis de l'Homme الصادرة فى عصر الثورة الفرنسية ، أو أن تكون تضمنتها دساتير سابقة بحيث لايعد اغفال الدستور الحالى لها اعراضاً عنها ، وانما استناداً الى أنها أصبحت من أسس القانون العام الفرنسى ، بحيث أضحت فى غنى عن النص عليها فى الدستور لأنها أضحت تعد فوق الدستور ذاته (٢) .

من أمثلة تلك المبادىء يذكر لنا هوريو :

أحكام أو مبادىء النظام الفردى (les principes de l'ordre individualiste) وفى مقدمتها مبادىء الحريات الفردية الواردة فى « اعلانات حقوق الانسان »

= المادى لجزائها (sanction) ، ويجب الا يفوتنا أن نقرر أن الدولة – فى العصور الحديثة – هى وحدها التى تملك تقرير ذلك الجزاء »

(١) كاريه دى مالبرج الجزء الثانى ص ٤٩٩ ، ٥٠٠ .

(٢) Hanriou ; Précis de Dr Const. (éd. 1923) P. 296-298, 317, 318

وكمبدأ المساواة أمام الضريبة ، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطة القضائية والهيئات الادارية وهو مبدأ يرجع العهد به الى القانون الصادر فى أغسطس سنة ١٧٩٠ والى دستور ١٧٩١ [١] .

فاذا صدر قانون مخالفاً لتلك المبادىء فانه يعد — فيما يرى هوريو — قانوناً غير دستورى ، وأن القضاء مختص بالحكم بعدم دستوريته رغم أن تلك المبادىء لم ينص عليها فى الدستور [٢] .

ومما تجدر هنا ملاحظته أن الأستاذ هوريو انما يعنى هنا « مبدأ كل حرية من تلك الحريات » (le principe de chacune des libertés) أى أنه لا يعنى بالقانون المخالف « لمبادىء » تلك الحريات ذلك التشريع الذى ينطوى على مجرد التنظيم والتقييد لمزاولة احدى تلك الحريات ، وانما يعنى ذلك التشريع الذى يلغى مبدأ الحرية ذاته سواء كان ذلك الالغاء بصورة مباشرة أو غير مباشرة كما فى حالة صدور تشريع باحتكار الدولة مرفق التعليم مثلا فان مثل هذا التشريع يعد غير دستورى لأنه ينتهك حرمة أحد تلك المبادىء العليا (أى احدى تلك الحريات الفردية) اذ يؤدى الى الغاء حرمة الأفراد فى انشاء معاهد للتعليم أى الغاء « مبدأ » تلك الحرية [٣] .

---

(١) هوريو : موجز القانون الدستورى (المرجع السابق) ص ٣١٨

(٢) يجب ملاحظة أن دستور ١٨٧٥ الفرنسى (دستور الجمهورية الثالثة) لم يرد به نص ما عن تلك الحريات .

(٣) هوريو ص ٣١٨

ويرى هوريو كذلك (٢٩٦ ، ٢٩٧ من المرجع السابق) أن التعديل الذى أدخل فى أغسطس سنة ١٨٨٤ على الدستور الفرنسى (لسنة ١٨٧٥) والذى ينص على « أن الشكل الجمهورى للحكومة لا يجوز تعديله » ، هذا التعديل — فيما يقول هوريو — من شأنه أن يجعل لهذا النص مقاماً فوق الدستور ذاته ، لأنه يتمتع بميزة لا يتمتع بها غيره من نصوص الدستور : تلك هى ميزة الجمود المطلق أى عدم القابلية بتاتاً للتعديل (هوريو ص ٢٩٦ ، ٢٩٧) .

على أننا قد نبذنا هذا الرأى وأخذنا بالرأى المخالف الذى يرى أن مثل هذا النص (الذى يحرم تعديل بعض مواد الدستور تحريما مطلقا) لا قيمة له سواء من الناحية السياسية أو من الناحية القانونية وبيان ذلك أننا نجد مثل هذا النص لاقيمة ولا أثر له اذا نظرنا اليه من الناحية العملية =

١٧ — انتقادنا لنظرية هوريو

لانعرف أحداً تولى رأى هوريو بالنقد . على أنه يمكن — فيما نرى — أن توجه الى رأيه ما يلى من الملاحظات والانتقادات :

(أولا) القول بأن وثائق « اعلان الحقوق » — وبخاصة اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ — تتضمن قواعد قانونية أسمى من الدستور une super- légalité constitutionnelle يعد من أكثر المسائل موضعاً للجدال والخلاف بين رجال الفقه الدستورى الفرنسى ، على أن الرأى الراجح فى هذا الصدد — فيما يبدو لنا — هو ما يراه الأستاذان أزمن ، وكاريه دى مالبرج من أن واضعى تلك الوثائق لم يقصدوا بها الا مجرد الاعلان عن مبادئهم الفلسفية — des déclarations des principes — أى أن لتلك الاعلانات مجرد طبيعة أكاديمية[1].

فاعلانات الحقوق لعصر الثورة — وبخاصة اعلان سنة ١٧٨٩ — لم تتضمن سوى بيان قواعد أوحقائق نظرية مجردة (Abstraites) ليس لها

أو السياسية ، لأنه ضد طبيعة الأشياء فهو سيظل نصا ميتا لأنه سوف يفقد الحياة على يد احدى الثورات أوالانقلابات ، فالهدف الأساسى للدستور انما هو بيان نظام الحكم فى الدولة طبقا للمبادىء والآراء السياسية والاجتماعية التى كانت سائدة وقت وضع الدستور ، وبما أن هذه المبادىء والآراء تتغير وتتطور لذلك لم يكن من الجائز أن نحدد نظام الحكم بصورة ثابتة لئلا يغدو يوما مخالفا للضرورات السياسية ولرغبات البلاد — أما من الناحية القانونية فأن مثل ذلك النص يعد باطلا ، لأن الدستور انما هو القانون الأساسى الأعلى للبلاد ، وكل قانون قابل دائما للتبديل والتعديل — وفى البلاد التى يقوم فيها الدستور على أساس مبدأ سيادة الأمة نجد أن النص على عدم التعديل يتناقض مع ذلك المبدأ ، فحرمان الأمة حق تعديل الدستور يعد بمثابة حرمان لها من العنصر الأساسى لتلك السيادة .

(لزيادة التفصيل راجع ص ١٠٢ — ١٠٧ من كتابنا « الوسيط فى القانون الدستورى ») .

(١) ازمن Esmein : القانون الدستورى (الطبعة الثامنة) . الجزء الأول ص ٩٢ وما بعدها وكاريه دى مالبرج الجزء الثانى ص ٥٨١ — ولا يفوتنا هنا أن نشير إلى أن الأستاذ دوجى كان (مع هوريو) فى مقدمة القائلين بأن المبادىء الواردة فى اعلانات الحقوق (وبخاصة اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩) قيمة قانونية أسمى من الدستور .

راجع دوجى . مطول القانون الدستورى ج ٢ ص ١٠ وما بعدها ، ج ١ ص ٩٤٣—١٤٤ حيث يقول :

" La Déclaration de 1789 s'impose au législateur constituant lui-même. "

فائدة من الناحية القانونية الوضعية الا حين يبين بياناً دقيقاً نطاق تلك الحقوق (الحريات) وشروط مزاولتها ، واذا نحن رجعنا — كما يقول كاريه دى مالبرج — الى واضعى تلك الاعلانات نجد أنهم أنفسهم لم يكونوا يقصدون بها الا أن تكون مجرد « اعلان عن مبادىء » لا اعلان عن حقوق (١) .

بعبارة أخرى : أن ذلك الاعلان لا ينص على قواعد قانونية قابلة للتطبيق بواسطة المحاكم ، فهو لا يمكن المواطن من أن يطلب أمام القضاء بحق معين مبين حدوده ومداه ، فالعبارات العامة المبهمة التى اشتمل عليها الاعلان من شأنها أن تدع للمشرع سلطة كاملة ازاء تنظيم تلك الحقوق أو الحريات(٢).

ولو أننا سلمنا جدلا — كما يقول كاريه دى مالبرج — بأن اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ لايزال حتى اليوم قائماً بصفته قانوناً أعلى وأسمى من السلطة التشريعية بل ومن السلطة التأسيسية ذاتها فان ذلك لا ينقص شيئاً من سلطة المشرع الكاملة (التى أشرنا اليها) ازاء تلك الحقوق الفردية (الحريات) مادام أن الدستور الحالى (أى دستور ١٨٧٥ القائم فى ذلك الحين الذى يكتب فيه ذلك الفقيه) قد لزم الصمت ازاءها (٣)

ثم أنه يجب ملاحظة أن اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ قد استبدل بغيره صدر عام ١٧٩٣ ثم بآخر صدر فى السنة الثالثة (l'an) ثم برابع صدر

---

(١) ذلك هو ماقرره أحدهم وهو Desmeuniers فى الجمعية الوطنية فى جلسة ٢ أغسطس ١٧٨٩ إذ يقول عن ذلك الاعلان :

" ... une déclaration des principes applicables à toutes les formes de gouvernements.

كاريه دى مالبرج . جـ ٢ ص ٥٨١

وهذا هو ماقرره غير ذلك العضو من الأعضاء مثل Duport حيث وصف ذلك الاعلان بأنه عبارة عن .

" ... affirmation de vérités de tous les temps et de tous les pays "

راجع لافاريير (طبعة ١٩٤٧) ص ٣٤٣

(٢) ازمان . المرجع السابق ص ٥٦١ وما بعدها .

(٣) كاريه دى مالبرج جـ ٢ ص ٥٨٥

عام ١٨٤٨ : تلك الاعلانات التى لم يقل أحد أنها لاتزال قائمة لليوم ، فلماذا يختصون اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ وحده بهذه الميزة : ميزة البقاء حتى اليوم وذلك رغم سقوط الدستور الذى كان يعد ذلك الاعلان ممهداً له (وهو دستور ١٧٩١ أول دساتير عصر الثورة الفرنسية) ورغم أن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة (لسنة ١٨٧٥) لم ينص على تلك الحقوق أو الحريات الواردة فى ذلك الاعلان .

ومما تجدر كذلك ملاحظته أن تلك « الحقوق الفردية » أو الحريات الواردة فى تلك الاعلانات ليست متماثلة ، فاعلان ١٧٨٩ يذكر أن تلك الحقوق أو الحريات هى : الحرية ، الأمن ، الملكية ، مقاومة الظلم (la résistance à l'oppression) (مادة ٢) — أما اعلان ١٧٩٣ فهو يذكر المساواة ، الحرية ، الأمن ، الملكية (مادة ٢) — ونجد دستور ١٨٤٨ (بالديباجة) يضيف الى تلك الحقوق : حق التعليم ، وحق المساعدة أو الاعانة الخيرية le droit à l'assistance (١) .

ليس للعرف الدستورى قيمة قانونية أعلى من الدستور ولا من التشريع العادى — ويبدو أن الأستاذ هوريو أحد أولئك الذين يرون أن مبادىء اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ ظلت مستمرة ولاتزال باقية لليوم (رغم عدم النص عليها فى الدستور) كنتيجة لتقاليد أو عرف ظل مستمراً منذ ذلك التاريخ . ولكن العرف — كما يقول بحق الأستاذ بارتلمى — لا يقيد المشرع العادى ، فمن باب أولى لا يقيد المشرع الدستورى . ثم أنه ليس للعرف أو التقاليد سوى مجرد قيمة نسبية اذ أنه يمكن نبذ ذلك العرف فى أى حين

---

(١) على أن دستور ١٧٩١ كان يقرر انشاء مؤسسة عامة خيرية لتربية الأطفال المشردين أو اللقطاء ، ولمساعدة الفقراء من ذوى العاهات ، والعمل على تشغيل العاطلين » — كما أن اعلان الحقوق لسنة ١٧٩٣ كان ينص (بالمادة ٢١) على أن « الاعانات الخيرية العامة هى دين مقدس ، وأن على المجتمع مساعدة الوطنيين الفقراء ... الخ » .

راجع : موجز القانون الدستورى (الطبعة العاشرة . سنة ١٩٢٨) ص ٤٢٠ للعميد مورو F. Moreau — وكذلك كاريه دى مالبرج ج ٢ ص ٥٨٠

عن طريق عرف جديد مخالف للعرف السابق ، لذلك فانه اذا كان ثمة قيود ذات صبغة سياسية (أو على حد تعبير بارتلمى : « قيود تقوم على أرض السياسة غير الثابتة sur le terrain incertain et fragile de la politique فأنها يعوزها ما للقواعد الدستورية المدونة الجامدة من القوة »[1] .

(ثانيا) النظام الفردى يجتاز اليوم مرحلة الانهيار بل والاحتضار

يرى هوريو — فيما أسلفنا — أن مبادىء أو أحكام النظام الفردى تعد فى مقدمة تلك المبادىء العليا التى يجب أن يخضع لأحكامها المشرع بل حتى المشرع الدستورى ، ويرى أن تلك الأحكام أو المبادىء لاتزال تعد من أسس القانون العام الفرنسى .

إن هذا الرأى — فيما يبدو لنا من أقوال كثير من أساتذة القانون العام الفرنسى فى الآونة الحاضرة وفيما يتضح لنا من الاتجاه الحديث للتشريع — أصبح يعد رأيا بعيداً عن التوفيق .

صحيح أن ذلك النظام أو المذهب الفردى قد لعب دوراً كبيراً فى عصر الثورة الفرنسية وابان فترة غير قصيرة تلت ذلك العصر ، فالتقنينات (Codes)

---

(1) بارتلمى . القانون الدستورى (طبعة ١٩٣٣) ص ٦٧٣
راجع بهذا المعنى كاريه دى مالبرج ج ٢ ص ٥٨٢ حيث يقول : « لايوجد عرف يستطيع أن يقاوم سلطان المشرع » .

وأنظر أيضاً بهذا المعنى لافاريير ص ٣٤٣ ، ٣٤٤ حيث نجده يتساءل « لماذا تنسب تلك المرتبة العالية السامية لاعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ دون اعلانات الحقوق التالية له والتى حلت مكانه ؟ » ثم نجده يستند الى ماورد فى اعلان الحقوق لسنة ١٧٩٣ من « أن جيلا من الأجيال لايستطيع أن يخضع لقوانينه الأجيال التالية » — ويقول فى موضع آخر ص ٣٤٣

« اننا اذا قلنا ان اعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ كانت له أهمية سياسية استثنائية بل لا يزال له حتى الآن مثل ذلك الشأن حتى أن اعلانات الحقوق التالية له تعد باهته (قليلة الأهمية) بالنسبة اليه ، اذا قلنا ذلك فنحن انما نقر حقيقة لاريب فيها ، ولكن من غير الجائز أن نرتب على ذلك أن له قيمة قانونية عالية تسمو حتى على مقام الدستور » .

التي صدرت في عصر نابليون إنما صدرت مهتدية بمبادىء ذلك المذهب الفردى الذى كان يعد بمثابة أول أداة اتخذت لتقييد سلطان الدولة في عصر الثورة . وحين قرر رجال الثورة عام ١٧٨٩ أن لسلطان الدولة حدوداً وقيوداً (حتى السلطة التشريعية ذاتها ليست — فيما قرروا — مطلقة السلطان) حين قرروا ذلك كانوا — على حد تعبير دوجى — أعظم من نابليون في موقعة Austerlitz أو موقعة Wagram[١] .

ولكن اليوم قد أصبح هذا المذهب عاجزاً عن تحقيق ذلك الهدف (أى عن ذلك التحديد والتقييد لسلطان الدولة) ، بل أنه ليمكن القول أنه اليوم يجتاز مرحلة الانهيار بل والاحتضار .

ولقد بدأت مهاجمة النظام الفردى مهاجمة عنيفة منذ النصف الثانى للقرن التاسع عشر [٢] .

وهناك عوامل عدة طوحت به الى تلك النهاية : في مقدمتها تذكر الحروب وما أعقبها من أزمات مالية عاتيه كان من أثرها أن دعت الدول الي الأخذ بمذهب «التدخل» أى الى الاتجاه ناحية المبادىء الاشتراكية ، اذ شعرت الدول بضرورة القيام بأعمال صناعية وتجارية سعياً وراء الربح لسد عجز الميزانية ، كما شعر الأفراد بضرورة تدخل الدولة لتسوية كثير من المشاكل الاجتماعية والعمالية ، تلك المشاكل التي نجمت وزادت وتعقدت في العصر الحديث من جراء نمو الصناعات وكثرة العمال وانتشار البطالة ، فوجدنا الشعوب في مختلف الدول أخذت تنزع الى مطالبة حكوماتها

---

(١) دوجى ج ١ ص ٦٤٠

(٢) فحرية التعاقد أصبحت دائرتها ضيقة محدودة ، والملكية أصبحت تنزع الى فقدان صبغتها المطلقة غير المحددة (son caractére illimité) راجع في ذلك .
Waline : Le Droit et L'Individualisme (éd.) p. 409.

إلى التدخل فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى لتحديد حد أدنى لأجور العمال أو حد أعلى للملكية ولايجاد عمل للعاطلين أو لتأميم بعض الصناعات الخ ، وهذه كلها نزعات تتعارض مع المذهب الفردى ، ذلك المذهب الذى يعتنق أنصاره « حرية الفرد » لهم مذهباً فكان مثلهم الأعلى هو الانقاص الى الحد الأدنى لمبلغ تدخل الحكومة فى ميدان مزاولة الأفراد لحرياتهم ولنشاطهم الاقتصادى والاجتماعى فنجدهم يرون قصر مهمة الحكومة على القيام بالأعمال الضرورية كالقضاء والأمن العام وحماية الدولة من الاعتداء الخارجى (١) .

ولعل تلك النزعات المعادية للمذهب والنظام الفردى كانت — الى حد ما — بمثابة رد فعل réaction ضد نزعة التطرف التى سادت رجال الثورة الفرنسية حين عمدوا (باسم هذا المذهب الفردى) الى الغاء كل أنواع الجماعات وتحريم انشاء الجمعيات .

على أن هذه النزعة «الفردية» المتطرفة لرجال الثورة كانت هى ذاتها بمثابة رد فعل ضد الماضى ، أى بمثابة صيحة حرب قامت فى وجه المظالم القديمة لبعض الطبقات والجماعات (التى كان منها مظالم طبقة الاشراف ومظالم النقابات الطائفية التى كان يطلق عليها corporations) فالتطرف فى ناحية الأخذ بالمبدأ الفردى فى عصر الثورة كان بمثابة تطبيق لقانون عام لرد الفعل ، ويعبر عنه أحسن تعبير المثل الفرنسى المعروف :

" Si la branche est trop courbée dans un sens, il faut pour la redresser la courber tout autant dans le sens contraire "

« اذا كان الغصن معوجاً شديد الميل الى ناحية من النواحى فأنه يجب من أجل أن نجعله مستقيما أن نثنيه ونميله الى الناحية المضادة بقدر انثنائه السابق (٢) .

---

(١) راجع عبد الحميد متولى : « القانون الادارى المصرى » . الجزء الأول (طبعة ١٩٣٨) ص ٢٥ ، ٢٦

(٢) عبد الحميد متولى : « الديموقراطية وتمثيل المصالح (أو المهن والحرف) فى فرنسا » بالفرنسية طبعة ١٩٣١ ص ١٠٠

وكذلك كتابنا « المفصل فى القانون الدستورى » ص ٣٠٩ الهامش رقم ١

فالروح «الفردية» تفترض لدى الأفراد نزعة حرة استقلالية لا تلجأ الى الحكومة تطلب تدخلها فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، ويبدو أن تلك النفسية أو هذه الروح قد انتابها الكثير من الضعف فى هذا العصر .

والواقع أن من اليسير أن نذكر عدداً كبيراً من القوانين ـ فى العصر الحديث ـ ذات نزعة مضادة للفردية anti-individualiste[1] ، بل ان القوانين الحديثة التى تفخر بها الانسانية الآن انما هى ـ كما يقول دوجى ـ صادرة عن تلك النزعة المضادة للفردية [2] .

ويمكننا أن نضيف كذلك الى تلك العوامل التى طوحت بالمذهب والنظام الفردى الى تلك النهاية ماتتهم به بعض صور الفردية فى فرنسا من أنها أدت الى اضعاف أنظمتها كما أدت الى ما هو أخطر : الى خنق روح بعض الفضائل القومية مثل الغيرة على الصالح العام وروح التضحية وهما من تلك الصفات التى أعوزت الكثيرين من الفرنسيين ـ على حد تعبير الأستاذ فالين Waline ـ عام ١٩٤٠ [3] .

أما وقد انتهينا من بيان تلك العوامل ، فاننا ننتقل الى ذكر كلمة موجزة عما انتاب المذهب والنظام الفردى من تطور .

١٧ ـ تطور المذهب والنظام الفردى :

كان اعلان الحقوق لعام ١٧٨٩ ـ كما هو معلوم ـ التعبير الكامل للمذهب الفردى ـ وفى مدى تلك الفترة التى تزيد على المائة وخمسين عاماً انتاب هذا المذهب الكثير من التطور والتغيير ـ واليكم أهم مظاهر ذلك التطور :

---

(١) فالين : القانون والفردية (المرجع السابق ص ٤٠٩)

(٢) راجع ص ٦٢٠ من هذا الكتاب .

(٣) فالين ص ٤١٣

(١) تطور الحقوق الفردية من « حريات » الى « حقوق» بالمعنى الصحيح ، وتطور مركز الدولة من سلبى الى إيجابى [1] : ان ما كان يطلق عليه فى وثيقة اعلان الحقوق للانسان « بالحقوق » انما كانت فى الواقع مجرد « رخص » facultés أوحريات — تخول للفرد أن يعمل شيئاً أوأن يمتنع عن عمل وكان واجب الدولة قاصراً على عدم اعاقة مزاولة الفرد لتلك الحقوق (أو بعبارة أصح تلك الرخص أو الحريات) أى أن واجب الدولة كان سلبياً . تلك كانت الفكرة الأولى الأصلية عما كان يطلق عليه «الحقوق الفردية» والتى كانت توصف بأنها حقوق « طبيعية » .

ولكننا نجد أنه قد نشأت بعد ذلك تدريجياً فكرة مؤداها : أننا اذا أردنا أن نجعل لتلك الحقوق النظرية أو غير المحسوسة (abstrais) أجساداً أومحتويات (contenu) ملموسة محسوسة (concret) ، اذا أردنا ذلك فانه يجب على الدولة أن تهيىء للأفراد وسائل مزاولة تلك الحقوق ، وذلك بأن تقوم الدولة بانشاء وتنظيم المرافق العامة الكفيلة بتحقيق ذلك الهدف ، أى أن واجب الدولة يصبح ايجابياً بعد أن كان سلبياً .

فمثلا من تلك « الحقوق الفردية » أن لكل فرد الحق أن يتعلم ، ولكن من أجل أن يستطيع فعلا أن يتعلم فانه يجب على الدولة أن تقوم بانشاء مرفق عام للتعليم (أى تتولى انشاء معاهد للتعليم) ، وكذلك الشأن فيما يتعلق « بحق العمل » فاذا كانت الدولة لا تقوم بالمشروعات التى تقضى على البطالة فان « حق العمل » هذا يظل مجرد مسألة نظرية — فهذا التطور الذى أشرنا اليه (والذى أدى الى أن أصبح دور الدولة ايجابياً بعد أن كان سلبياً) كان من شأنه فى الوقت ذاته أن جعل

(١). Vedel : Manuel de Dr. const. éd. 1949 p. 183

بعض تلك « الحقوق الفردية » لا يغدو فى حقيقة أمره مجرد « رخص » أو « حريات » وانما يصبح « حقوقاً » بالمعنى الصحيح : حقوقاً تخول لصاحبها أن «يطالب» exiger الدولة بالقيام بأداء بعض الخدمات وانشاء بعض المرافق العامة . ان نواة هذا الاتجاه بدأت فى الظهور فى دستور ١٨٤٨ فى فرنسا (١) ، ولكنه كان ظاهراً بصورة بينة فى دساتير الدول الأوربية فى الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الأولى (وبخاصة فى دستور فيمر Weimer الألمانى الديموقراطى لسنة ١٩١٩ وكذلك فى دستور الجمهورية الأسبانية لسنة ١٩٣١

(ب) **العناية بحقوق ذات صبغة اجتماعية** : وفى الوقت ذاته زادت العناية بحقوق ذات صبغة اجتماعية أكثر منها فردية : كالحقوق العائلية وحقوق النقابات أو الجماعات الثقافية أو الدينية ، وحقوق الأقليات من حيث الجنس minorités de race ، أو الأقليات من حيث الدين ، كل هذه الحقوق نجدها قد تقررت فى دساتير مختلفة لا سيما فى الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الأولى .

(ج) **تطور ناحية الاشتراكية** : كل ماقدمنا بيانه يؤدى بنا الى نظرة الى تلك « الحقوق الفردية » أقل حرية وأكثر اشتراكية ، فمثلا نجد أن الملكية التى كانت تعد عام ١٧٨٩ بمثابة احدى الحريات الأساسية une liberté fondamentale قد فقدت اليوم صبغتها المطلقة المقدسة (٢) ، وأصبحت تعد بمثابة « وظيفة اجتماعية » .

---

(١) الواقع أنه كان أول ظهور لنواة ذلك الاتجاه هو فى دستور ١٧٩٣ « ثانى دساتير عصر الثورة الفرنسية) ولكن هذا الدستور لم يطبق بتاتا فقد « ولد ميتا » فيديل ، المرجع السابق ، ١٨٣

(٢) فيديل ص ١٨٣ ، ١٨٤

١٨ — ملاحظاتنا على الفقه والقضاء الفرنسيين :

قبل أن نختتم الكلام عن وضع هذه المشكلة فى فرنسا يجدر بنا أن نلاحظ ما يلى :

الملحوظة الأولى — يبدو لنا أنه يتعذر القول بأن ثمة رأيا معيناً سائداً لدى رجال الفقه الدستورى الفرنسى بصدد هذه المسألة — على أنه يصح القول بأن أكثر الآراء أنصاراً بينهم بالنسبة لغيره من الآراء هو ذلك الرأى القائل بأن ثمة مبادىء عليا على المشرع (سواء كان مشرعاً دستورياً أو عادياً) أن يراعيها ، ولكنه ما لم يأخذ بها وينص عليها فيما يضع من تشريع دستورى فان المشرع العادى (البرلمان) لا يلتزم قانوناً باحترامها ، وانما تغدو لهذه المبادىء فى هذه الحالة مجرد قيمة أدبية أو سياسية (لا قانونية) .

ثم أننا نلاحظ أن ليس ثمة اتفاق بين رجال الفقه الفرنسى على بيان : ما هى تلك المبادىء العليا ؟

الملحوظة الثانية — نستطيع أن نقول أن الفقه الدستورى لم يصادفه التوفيق بصدد هذه المشكلة من حيث تأثيره على القضاء . واذا كان ذلك الفقه لم يوفق — كما هو معلوم — فى حمل القضاء الفرنسى على الأخذ برأيه القائل باختصاص القضاء بالنظر فيما اذا كان التشريع مخالفاً للدستور ، فانه يغدو طبيعياً — من باب أولى — ألا يوفق فى حمل ذلك القضاء على الأخذ بالرأى القائل باختصاصه بالنظر فيما اذا كان التشريع مخالفاً للقانون الأعلى (أى تلك المبادىء العليا غير المدونة فى الدستور) .

الملحوظة الثالثة — اذا كان الفقه الفرنسى لم يوفق فى هذه الناحية — كما قدمنا — فانه يجب ألا يفهم من ذلك أن ذلك البحث الذى عالجناه هنا لم تكن له هنالك جدوى من الناحية العملية . فالواقع أن ثمة بعض الفائدة فى بعض الحالات :

(*فأولا*) حين يشوب التشريع شىء من اللبس والغموض بحيث يحتمل وجهين من وجوه التفسير : أحدهما يتلاءم مع تلك المبادىء العليا

والثانى يتنافى معها ، فانه يغدو واجباً على القاضى فى هذه الحالة (كما يقول بارتلمى) — طبقاً لمبدأ أولى من مبادىء التفسير — أن يأخذ بالتفسير الأول .

(ثانيا) ان هذه المبادىء العليا (غير المدونة فى الدستور) اذا كانت لا تقيد السلطة التشريعية فانها مع ذلك تفرض سلطانها هنالك على السلطة التنفيذية ، على الادارة وتقيدها . ذلك هو ما يذكره رجال الفقه الفرنسى عن المبادىء والأحكام الواردة فى وثائق اعلان حقوق الانسان ، فهذه الوثائق انما تتضمن بعضاً من تلك المبادىء العليا ولكن الدستور الفرنسى (دستور ١٨٧٥) لم يكن نص عليها بين نصوصه ، ومع ذلك فاننا نجد مجلس الدولة الفرنسى — فى مجال البحث عن مشروعية الأعمال الادارية — يبحث عما اذا كانت الأعمال مطابقة لقواعد قانونية عامة لم ينص عليها الا فى اعلان الحقوق فحسب (أى أنه لم ينص عليها فى الدستور الفرنسى) مثل مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون ومبدأ مساواتهم أمام الضرائب [1] .

المبحث الثالث

مشكلة المبادىء العليا فى الفقه المصرى

١٩ — **الفقه المصرى** : لا نعرف بين رجال الفقه فى مصر أحداً عالج هذه المشكلة اللهم الا الفقيه الكبير الدكتور عبد الرزاق السنهورى .

وفيما عداه لا نجد أحداً عرض لها — رغم أهميتها — اللهم الا قليلين أشاروا اليها مجرد اشارة فى وجيز العبارة ، لا تكاد تتجاوز بضع كلمات فى سطور معدودات : ذلك كان شأن الأستاذين الدكتور عبد السلام ذهنى والدكتور وايت ابراهيم فى بحث لها [2] بعنوان : « الدستور والرقابة القضائية »

---

(١) لافاريير . القانون الدستورى (طبعة ١٩٤٧) ص ٣٤٥ ونجد الأستاذ Jèze يذكر فى مقال له بعنوان :
Valeur Juridique des Déclarations des Droits (Rev. de dr. pub.) 1913 p.688
« ان جميع المبادىء الواردة بوثيقة اعلان الحقوق لها قوة ملزمة على الادارة »
وقد أشير الى هذا المقال فى كتاب لافاريير (المرجع السابق) ص ٣٤٥

(٢) منشور فى كتابهما " مجموعة رسائل فى الأنظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة" الرسالة الثانية (طبعة ١٩٣٤) ص ٢٢ وما يليها .

ولم يزد ما ورد لهما فى ذلك البحث عن مجرد بيان خلاصة لرأى الأستاذ هوريو ، وذلك فى ايجاز بلغ حد الاعجاز !. . كما نجد اثنين بعدهما من أساتذة الفقه الدستوى (هما الأستاذان الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى) قد نهجا نهجهما فذكرا عن رأى هوريو ما لا يكاد يختلف شيئاً عما ذكره زميلاهما السابقان (١) .

٢٠ — نظرية الأستاذ الدكتور السنهورى عن « الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية » :

كان الفقيه الكبير — كما قدمنا — أول من عالج فى مصر هذه المشكلة وكان ذلك فى بحث له من طراز ممتاز بعنوان : « مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية » (٢) .

والذى يعنينا هنا من ذلك البحث هو نظريته عن « الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية » اذ نجده فى هذه النظرية قد عرض لتلك المشكلة — ونرى لزاماً علينا أن نبدأ أولا بعرض خلاصة موجزة لها ، ثم بعد ذلك نذلى بملاحظاتنا بصددها .

كلمة تمهيدية : مما يجدر بيانه أولا أن عيب « الانحراف فى استعمال السلطة » هو العيب المعروف فى الفقه الادارى الفرنسى باصطلاح « détournement de pouvoir »أو عيب « اساءة استعمال السلطة » أو « التعسف فى استعمال السلطة » كما يطلق عليه عادة لدى فقهاء القانون العام فى مصر وهذا العيب يشوب القرار الادارى حين ينحرف الموظف — فيما يصدره من قرار — عن الغاية التى رسمها القانون . وهو عيب لا يقوم الا حين تكون للادارة سلطة تقديرية (pouvoir discrétionnaire) لا سلطة محدودة pouvoir lié

---

(١) راجع كتابهما : موجز القانون الدستورى طبعة ١٩٥٣ — ١٩٥٤ ص ٣٢٦ .

(٢) وهو بحث يقع فى ١١٦ من الصفحات — نشر بمجلة مجلس الدولة عدد يناير ١٩٥٢

ونجد الأستاذ الدكتور السنهورى حين يرسم خطة البحث فى انحراف السلطة التشريعية انما ينسج على منوال نظرية الانحراف فى استعمال السلطة الادارية ، وهى — كما هو معلوم — من النظريات المسلم بها فى ميدان القانون الادارى فقهاً وقضاءاً [1] .

خلاصة النظرية :

يبدأ الفقيه الكبير أولا بتحديد المنطقة التى يجوز فيها هذا الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية فيقول « ان منطقة هذا الانحراف هى المنطقة التى يكون فيها للمشرع سلطة تقديرية » [2] — فتى يكون للمشرع هذه السلطة التقديرية ؟ يجيبنا على ذلك «بأن المشرع فى حدود الدستور له سلطة التشريع ، فما لم يقيده الدستور بقيود محددة فان سلطته فى التشريع هى سلطة تقديرية ، ونرى من ذلك أن السلطة التقديرية هى الأصل فى التشريع ، والسلطة المحددة هى الاستثناء »

الواقع أننا نجد أن نطاق هذه السلطة التقديرية يكاد يستغرق النشاط التشريعى ، وهو النطاق الذى يقع فيه الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية .

وفيما يلى بعض أمثلة نذكرها للمسائل التى نجد فيها للمشرع سلطة محددة ، أو بعبارة أخرى أمثلة لبعض النصوص الدستورية التى ترسم للمشرع سلطة محددة .

من تلك الأمثلة يذكر ما تنص عليه المادة ٩ من الدستور (يقصد دستور ١٩٢٣) على أن « للملكية حرمة ، فلا ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة بالقانون ، وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلا »

---

[1] راجع ص ٥٩ وما بعدها من بحثه السابق ذكره والمنشور بمجلة مجلس الدولة .

[2] وهو إنما يقول بذلك قياساً على ماهو متبع بصدد الانحراف فى استعمال السلطة الادارية إذ أن الانحراف لايتصور إلا حيث تكون للادارة سلطة تقديرية — راجع صفحة ٦٥ من ذلك البحث .

وما تنص عليه المادة ١٠ من الدستور على أن « عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة » .

وما تنص عليه المادة ١٢ من الدستور على أن « حرية الاعتقاد مطلقة » .

وما تنص عليه المادة ٧ من أنه « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية » الخ .

فاذا صدر تشريع يجيز ابعاد مصرى عن بلاده ، أو يفرض ديناً أو مذهباً دينياً معيناً على الناس ، أو يبيح المصادرة العامة للأموال ، أو يبيح نزع الملكية لغير المنفعة العامة أو دون تعويض أصلا أو دون تعويض عادل ، اذا صدر مثل ذلك التشريع كان باطلا لمخالفته نص الدستور [1] .

معيار الانحراف يجب أنه يكون معيارا موضوعيا — تقدم القول أنه فيما عدا تلك الحالات القليلة التى ينص فيها الدستور على هذه السلطة المحددة تكون سلطة المشرع سلطة تقديرية ، ونطاق هذه السلطة التقديرية هو الذى يقع فيه الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية . فما هو معيار هذا الانحراف ؟

يرى الأستاذ الدكتور السنهورى أننا يجب ألا نقبل « الا معياراً موضوعياً محضاً لا يدخله أى عنصر ذاتى [2] ، ويبرر ذلك أمران :

(أولهما) أن الواجب هو أن نفرض فى الهيئة التشريعية أنها لا تصدر فى جميع تشريعاتها الا عن المصلحة العامة لاسيما أنها هيئة مشكلة من عدد كبير من الأعضاء يصعب تواطؤهم على الباطل وهى هيئة تنوب عن الأمة فيفرض فيها التنكب عن الأغراض الذاتية .

---

(١) راجع ص ٥٥ ، ٦٦ من البحث المشار اليه للأستاذ الدكتور السنهورى .

(٢) العنصر الذاتى يتعلق بتعرف الأغراض والنوايا والغايات التى أضمرتها السلطة التشريعية وقصدت إلى تحقيقها باصدارها تشريعاً معيناً .

أما العنصر الموضوعى هو المصلحة العامة التى يجب أن يتوخاها المشرع دائماً فى تشريعاته وكذلك الغاية المخصصة التى رسمت لتشريع معين (ص ٦٧ من ذلك البحث) .

(والأمر الثانى) أن الأولى فى نظرية الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية اتخاذ معيار موضوعى ثابت مستقر لا نخطىء فى فهم معناه ولا نختلف فى تفسيره فيضفى هذا المعيار على التشريع ثباتاً واستقراراً لا شك فى حاجة التشريع اليهما » .

فما عسى أن يكون المعيار الموضوعى ؟

« ... بحسبنا (كما يقول الفقيه الكبير) أن نستعرض للمعيار الموضوعى فروضاً خمسة ، ونتدرج ونحن نستعرض هذه الفروض الموضوعية بادئين بأقصى حدودها :

الفرض الأول : الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاتها باعتبارها معيارا موضوعيا :

فالتشريع بطبيعته قاعدة عامة مجردة (régle générale et abstraite) فاذا وضع البرلمان تشريعاً ولم يكن هذا التشريع قاعدة عامة مجردة بل كان قراراً فردياً وضع لحالة معينة بالذات كان باطلا لخروجه عن طبيعة التشريع)(١) فاذا كان البرلمان حين أصدر ذلك التشريع يعلم أنه لن يطبق فى الواقع الا على حالة فردية واحدة فإن التشريع يكون معيباً بعيب الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية ، كما هو الشأن فى المثال التالى :

يصدر البرلمان تشريعاً بالغاء هيئة قضائية للتخلص من أعضائها ، ثم يعاد تشكيل الهيئة بتشريع آخر بعد مدة وجيزة من صدور التشريع الأول ، فهنا قصد البرلمان أن يصدر قراراً ادارياً فى صورة تشريع صورى ، بعزل أعضاء هذه الهيئة القضائية ، فالتشريع باطل لأن البرلمان انحرف به فى استعمال سلطته التشريعية ، ومعيار الانحراف هنا موضوعى محض اذ لسنا بحاجة الى الكشف عن النوايا المستترة التى اقترنت بهذا التشريع ، وبحسبنا أن نثبت أنه لم ينطبق الا على حالة فردية بالذات وأن هذا كان واضحاً للبرلمان عند اصداره له (٢) .

---

(١) وذلك بداهة فى غير الحالات المعينة التى أجاز فيها الدستور للبرلمان باصدار ذلك القرار الفردى (أى الخاص بحالة معينة) .

(٢) راجع ص ٤٠ ، ٦٩ ، ٧٠ من البحث السابق ذكره .

الفرض الثانى — مجاوزة التشريع للفرض المخصص الذى رسم له :

هذه حالة من الحالات القليلة ، فقلما نجد الدستور يحدد أو يخصص غرضاً معيناً لتشريع معين ، وأهم تلك الحالات الواردة فى الدستور هى الحالات التالية : صون الأمن والنظام العام ، وتأمين سلامة الجيوش وضمان تأمينها فى تشريعات الأحكام العرفية ، ووقاية النظام الاجتماعى فى كل من تشريعات الصحافة ، والاجتماعات العامة ، والاتفاقات الدولية الخاصة بتسليم اللاجئين السياسيين .

ففى الأحكام العرفية نجد المادة ١٥٥ من الدستور(١) توجب أن يكون اجراؤها على الوجه المبين فى القانون — وقد صدر قانون وبين هذه الحالات ويستخلص من استقرائها أن الأغراض المخصصة لقوانين الأحكام العرفية تتلخص فيما يلى من الأمور : المحافظة على الأمن والنظام العام ، وعلى تأمين سلامة الجيوش وضمان تموينها فى حالة الحرب .

فاذا صدر عن البرلمان فى حالة من هذه الحالات تشريع بالموافقة على المرسوم الصادر باعلان الأحكام العرفية فاضاف هذا التشريع الى الاختصاصات المخولة للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية اختصاصات أخرى لا تدخل فى هذه الغايات المخصصة تحت ستار أنها تدخل فيها كأن أجاز التشريع للسلطة العرفية تقييد الحريات بدعوى أن التقييد قصد به تحقيق هذه الغايات وكان التقييد بعيد المدى الى حد يجاوز الحاجة ، كان تشريعه متخطياً للغاية المخصصة التى رسمت له ، ومن ثم مشوباً بالانحراف فى استعمال السلطة التشريعية . ومعيار الانحراف هنا موضوعى ، فيكفى التثبت من أن الاختصاصات الجديدة التى أعطيت للسلطة العرفية تحت ستار أنها تصون الأمن والنظام العام وتسد حاجات الحرب والتموين ، انما تجاوز فى حقيقتها ومن ناحية موضوعية محضة ، هذه الغايات المخصصة (٢) .

---

(١) نكرر القول وتوجيه النظر الى أن المقصود بكلمة الدستور فى بحث الاستاذ الدكتور السنهورى هو دستور سنة ١٩٢٣

(٢) وكذلك الأمر فى الحالات الأخرى التى سبق ذكرها . راجع المادة ١٥ من الدستور حيث تحرم على المشرع أن يجعل للادارة حق إنذار الصحف أو وقفها أو إلغائها بالطريق الادارى =

الفرع الثالث — كفالة الحريات والحقوق العامة فى حدودها الموضوعية :

تقدم القول أن هناك حريات وحقوقا عامة مطلقة نص الدستور عليها بحيث لا يجوز أن يصدر تشريع يقيدها والا كان باطلا لمخالفته نصوص الدستور [1] .

« أما الحريات والحقوق العامة التى نص الدستور على تنظيمها بقانون فان المشرع قد خُول فى شأنها سلطة تقديرية ليقوم بهذا التنظيم على الا ينحرف عن الغرض الذى قصد اليه الدستور وهو كفالة هذه الحريات والحقوق العامة فى حدودها الموضوعية . فاذا نقضها المشرع أو انتقص منها ، وهو فى صدد تنظيمها كان تشريعه مشوباً بالانحراف ... والمعيار هنا موضوعى فلسنا فى حاجة — من أجل أن نتثبت من أن هناك انحرافاً فى استعمال السلطة الى الكشف عن النوايا المستترة التى اقترنت بالتشريع وقت اصداره ، بل يكفينا أن نتبين ، على وجه موضوعى محض أن الحق العام الذى ينظمه التشريع قد أصبح بعد هذا التنظيم منتقصاً من أطرافه بحيث لايحقق الغاية التى قصد اليها الدستور .

ويذكر الأستاذ الكبير لذلك بعض الأمثلة منها « ما تنص عليه المادة ٢١ من الدستور على أن « للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » فلو صدر تشريع ينقض حرية الاجتماعات العامة أو ينقص منها انتقاصاً خطيراً كان التشريع باطلا لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية [2] » .

= "إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى" — والمادة ٢٠ من الدستور التى حظرت على المشرع أن يجعل للادارة الحق فى منع الاجتماعات العامة دون قيد إلا إذا اتخذ هذا التدبير " لوقاية النظام الاجتماعى " — والمادة ١٥١ الخاصة بتسليم اللاجئين السياسيين — والمادة ٢٩ الخاصة بعلنية جلسات المحاكم . الخ

(١) راجع ص ٥٦ ، ٥٧ من بحثنا هذا .

(٢) راجع صفحة ٧٤ — ٧٩ من البحث السابق ذكره (للاستاذ الدكتور السنهورى) .

الفرع الرابع – احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها فى غير ضرورة أو من غير تعويض :

« يحرص الدستور على احترام الحقوق المكتسبة ، فهو لا يسمح أن تمس فى غير ضرورة ، ومن ثم نصت المادة ٢٧ من الدستور على أنه « لاتجرى أحكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ نفاذها ، ولايترتب عليها أثر فيما وقع قبله ، ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص » .

« واحترام الحقوق المكتسبة قاعدة تمتد فى جذورها الى أعماق القانون الطبيعى والمبادىء الأساسية للعدالة حتى أن المادة ٢٨ السابق ذكرها لولم تكن قد وردت فى الدستور لوجب مع ذلك اعمال حكمها دون نص بل لما صح الاستثناء الذى أوردته من جواز أن يتضمن القانون نصاً على الأثر الرجعى . فيجوز للقانون على سبيل الاستثناء وبالقدر الذى تدعو اليه الضرورة أن يشتمل على نص خاص بالأثر الرجعى كما تقرر المادة ٢٧ من الدستور ، ويلاحظ مع ذلك أن الأسراف فى النص على الأثر الرجعى فى القانون يعتبر انحرافاً فى استعمال السلطة التشريعية .

« فالقاعدة التى نبسطها هنا هى أن الأسراف فى تقرير الأثر الرجعى يعد انحرفاً فى استعمال السلطة التشريعية على أنه يلاحظ أنه لا يجوز بالنسبة للعقوبة أن يتضمن القانون نصاً على الأثر الرجعى والا كان هذا النص باطلا لمخالفته للمادة ٦ من الدستور [1] » .

ثم يستعرض الأستاذ الكبير لهذه القاعدة تطبيقات أربعة نكتفى هنا بذكر واحد منها وهو التالى :

تشريع يستر عقوبة مقنعة ذات أثر رجعى .

---

[1] تنص المادة ٦ من الدستور : " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها ". راجع ص ٧٩ من البحث المشار إليه .

« قدمنا أنه لايجوز (كما يقول)ـ بالنسبة الى العقوبة ــ أن يتضمن القانون نصاً على الأثر الرجعى ، والا كان هذا النص باطلا لمخالفته للمادة ٦ من الدستور فاذا احتال المشرع على هذا النص الدستورى بقصد أن يتخطاه ، فأصدر تشريعاً عادياً يخفى عقوبة وجعل لهذا التشريع أثراً رجعياً بنص خاص فقد جعل للعقوبة وهى تحت ستار تشريع عادى أثراً رجعياً ويكون تشريعه مشوباً بالانحراف » .

« الفرض الخامس — مخالفة التشريع لمبادىء الدستور العليا والروح التى تهيمن على نصوصه (نظرية القانون الأعلى) :

وهذه الحالة هى أكثر ما يعنينا من ذلك المقال القيم .

يقول الأستاذ السنهورى :

« ان هذا الفرض ينفسح فيه مجال الاجتهاد ويكاد المعيار الموضوعى فيه يتاخم المعيار الذاتى ولذلك نسير هنا بحذر أكبر فلا نجزم برأى بل نضع أمام القارىء طائفة من الأفكار لاتزال قابلة للبحث والتمحيص ونلتزم فى كل ذلك أن يكون بحثنا موضوعياً مبتعدين عن كل ما يضفى عليه صبغة ذاتية ، ونتلمس أن يكون المعيار فى هذا الفرض الخامس هو أيضاً معيار موضوعى » ثم يقول :

« ومن أشد فقهاء القانون العام تحمساً فى القول بأن التشريع يجب أن يكون خاضعاً لمبادىء الدستور العليا هو الأستاذ دوجى » .

وبعد أن يأخذ الأستاذ الدكتور السنهورى فى شرح نظرية دوجى [1] نجده يعلق على تلك النظرية بقوله :

« ومهما يكن من أمر هذه النظرية الجليلة التى يقول بها دوجى ، فنحن لا نذهب معه الى هذا المدى خشية ماعسى أن يصيب التشريع من تقلقل

---

[1] راجع النبذة رقم ١١، ١٢، ١٣ من بحثنا هذا .

واضطراب اذا نحن عمدنا — فى استخلاص المبادىء القانونية العليا — الى قانون غير مكتوب تختلف فيه الأنظار وتتباين عنده المذاهب ، ثم جعلنا دستورية التشريع رهناً بهذه المبادىء غير المستقرة ، لذلك كان لابد لنا أن نقتصر فى استخلاص المبادىء القانونية العليا على القانون المكتوب أى على نصوص الدستور ، وقد فعلنا ذلك تجنباً للنقاش والجدل وتوخياً للموضوعية التى التزمناها » — ثم يقول « ونكتفى اذن بتقرير أن هناك مبادىء عليا تسود الدستور المصرى وتهيمن على جميع أحكامه ، وهذه المبادىء العليا التى هى روح الدستور تستخلص استخلاصاً موضوعياً من نصوصه المدونة .

ولا شأن لنا هنا بمبادىء عليا مجردة ولا بقانون أعلى على النحو الذى ذهب اليه دوجى .

ومتى استخلصنا هذه المبادىء العليا للدستور المصرى كان على المشرع المصرى أن يلتزمها فى تشريعاته وأن يتجنب الانحراف عنها فيما له من سلطات تقديرية . فاذا صدر تشريع يتعارض مع هذه المبادىء العليا كان التشريع باطلا لما ينطوى عليه من انحراف فى استعمال السلطة التشريعية » ثم يردف ذلك بقوله أنه سيبدأ بأن « يستخلص استخلاصا موضوعيا المبادىء العليا للدستور المصرى » فيقول :

« دستورنا المصرى وهو كما تقول ديباجته « كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها تعيش الأمة فى ظله عيشاً سعيداً مرضياً . ، وتتمكن به من السير فى طريق الحياة الحرة المطلقة ، ويكفل لها الاشتراك العملى فى ادارة شئون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها » . يُعنى كأى نظام دستورى راق بالفرد وبالجماعة .

« يُعنى الدستور بالفرد — ومن ثم أفرد باباً هاماً يقرر فيه حقوق المصريين العامة وواجباتهم ، وهو فى كل النصوص التى اشتمل عليها هذا الباب انما يخاطب المشرع نفسه ، ويوجب عليه حماية الحريات والحقوق العامة فى تشريعاته فيقرر مبدأ المساواة بين المصريين . ثم يقرر مبدأ الحرية الشخصية ، بما يستلزمه

هذا المبدأ من تحريم ضروب الاعتداء على حرية الفرد ، من قبض أو حبس أو توقيع عقوبة أو ابعاد أو تقييد لمظاهر الحرية الشخصية ، وما يستتبعه من حرمة المسكن واحترام السرية فى المراسلات . ثم يقرر مبدأ حرية الرأى بما يستتبعه هذا المبدأ من حرية العقيدة وحماية الشعائر الدينية وحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحق تكوين الجمعيات . ثم يقرر حرمة الملكية ، فلا ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المنفعة العامة وبشرط التعويض العادل ، ولا تجوز المصادرة العامة للأموال .

« ويعنى الدستور المصرى بالجماعة ، أى بالدولة المصرية أمة وحكومة . فيقرر فى مادته الأولى أن مصر دولة ذات سيادة ، وهى حرة مستقلة ، ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شىء منه ، وحكومتها ملكية وراثية ، وشكلها نيابى . ثم يقرر أن جميع السلطات مصدرها الأمة . ويميز بعد ذلك بين السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية . فيقرر استقلال السلطة القضائية ويبين الارتباط ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فهما سلطتان متميزتان متعاونتان .

« هذه هى بعض المبادىء العليا التى يمكن استخلاصها استخلاصاً موضوعياً من نص الدستور وأحكامه ، وقد لخصها الدستور ذاته فى عبارة شاملة ليجعلها مبادىء ثابتة مستقرة لا يجوز أن يرد عليها تنقيح بتعديل أو حذف أو اضافة . فنصت المادة ١٥٦ من الدستور على أن : «للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ، ومع ذلك فان الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ،وبنظام وراثة العرش ، ومبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور ، لايمكن اقتراح تنقيحها » . فاذا صدر تشريع عن سلطة تقديرية ، يتعارض مع هذه المبادىء العليا حتى لو لم يتعارض مع نص خاص من الدستور ، فقد قدمنا أن هذا التشريع يكون باطلا لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية . وقد سبق أن أوردنا بعض التطبيقات لتشريعات تتعارض مع مبادىء الحرية والمساواة ، فلا نعود

إليها . ويبقى أن نورد تطبيقات للتشريعات التى تتعارض مع المبادىء العليا المتعلقة باستقلال السلطة القضائية وبالصلات القائمة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى الظروف العادية وفى الظروف الاستثنائية التى تعلن فيها الأحكام العرفية » .

ثم يقول أنه سيختار من هذه المبادىء أربعة . على أننا سنقتصر هنا على ذكر اثنين من هذه المبادىء .

« المبدأ الأول يتعلق باستقلال السلطة القضائية . وقد نص الدستور فى هذا الصدد فى المادة ١٢٤ على أن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ، وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا » ومن هذا النص يستخلص مبدأ عام جوهرى من المبادىء العليا للدستور هو مبدأ استقلال السلطة القضائية عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية .

« فاذا صدر تشريع يبسط اشرافاً على القضاء يكون من شأنه أن ينتقص من استقلاله ، كان هذا التشريع باطلا لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية . ويتوقف الأمر فى ذلك على مدى الاشراف الذى يتقرر . فاذا كان مجرد تنظيم لأعمال القضاء الادارية بما لا يمس استقلاله ، كان التشريع صحيحاً .

« أما اذا كان الاشراف ينطوى على سيطرة حقيقية ، كان فى هذا انتقاص لاستقلال القضاء ، وكان التشريع باطلا . والبطلان هنا ليس لأن التشريع خالف نصاً صريحاً من نصوص الدستور فيما تكون فيه السلطة التشريعية سلطة محددة ، بل لأنه يتعارض مع المبادىء العليا للدستور فى أمر يتمتع فيه البرلمان بسلطة تقديرية . فالعيب الذى يلحق التشريع فى هذه الحالة ليس هو عيب مخالفة الدستور بل عيب الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية.

« ومبدأ ثان من المبادىء العليا للدستور هو مبدأ الحصانة البرلمانية . وقد رأينا أن الدستور ينص فى المادة ١٠٩ على أن « لايجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين » .

ولكن إذا صدر تشريع يحرم على أعضاء البرلمان اعتناق مذهب معين أو القول برأى معين ، تحكماً من أغلبية أعضاء البرلمان فى أقليتهم . ففى هذه الحالة يكون التشريع باطلا لا لمخالفته للدستور ، بل لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية » [1]

الى هنا ننتهى من بيان خلاصة لذلك البحث القيم قدمناها على تلك الصورة الموجزة المركزة ، كما تجمع فى بعض الحبوب الطبية خلاصة مواد أو عقاقير كيمائية .

والآن ننتقل من عملية التركيز الى عملية التحليل .

٢٢ — ملاحظاتنا على نظرية الأستاذ الدكتور السنهورى

(ا) أوجه الشبه بين هذه النظرية وعيب « الانحراف فى استعمال السلطة التأسيسية المنشأة » .

هذه النظرية تعد مشابهة — الى حد كبير — لما هو معروف فى الفقه الفرنسى باسم La fraude à la constitution « ادخال الغش على الدستور » أو — كما نؤثر تسميته — « الانحراف فى استعمال السلطة التأسيسية المنشأة » والفكرة عن هذا العيب حديثة فى الفقه الفرنسى لم تعرف لدينا بعد فى الفقه المصرى [2] .

١ — ويجدر بنا أولا أن ننبه القارىء الى أن هذا العيب لا ينسب الى السلطة التشريعية (كما هو الشأن فى نظرية الأستاذ السنهورى) وانما ينسب

---

[1] راجع ص ٩١ — ١١٦ من ذلك البحث .

[2] وكان أول من استعمل هذا الاصطلاح "la fraude à la conts." لوصف هذا العيب هو الأستاذ Liet - Veavx فى مقال له نشره بهذا العنوان بمجلة " القانون العام " Rev. de dr. publ. الباريسية سنة ١٩٤٢ عدد ١٩٤٢ ص ١١٦ — وقد أشار الأستاذ بيردو فى كتابه " مطول علم السياسة " الجزء الثالث ص ٢٦٤ وما بعدها .

الى السلطة التى ينشئها الدستور وينيط بها اختصاص النظر فى أمر تعديله ، ويطلق الفقهاء الفرنسيون على تلك السلطة le pouvoir constituant institué[1].

أما السلطة التأسيسية التى تضع الدستور فيطلق عليها : le pouvoir constituant originaire أى السلطة التأسيسية الأصلية ، ومن المبادىء المقررة أن هذه السلطة لاتتقيد – فى مزاولتها اختصاصها – بقيد ما ، سواء من ناحية الشكل أو من ناحية الموضوع ، فهى سلطة مستقلة لأنها تعد أداة التعبير عن ارادة صاحب السيادة (الذى هو – فى البلاد الديموقراطية – الأمة) ويترتب على ذلك الاستقلال أنه لاتوجد – فيما يتعلق بأساليب وضع الدستور أو نشأته – أساليب ثابتة جامدة يجب على السلطة التأسيسية اتباعها ، فالمسألة هى مسألة ظروف سياسية ومسألة الفكرة السائدة عن النظام السياسى (أى الدستورى) الذى يراد وضعه للبلاد ، ونطاق اختصاص هذه السلطة التأسيسية الأصلية انما يحدد مداه نزولا على ارادتها وحدها [2] .

أما السلطة التأسيسية المنشأة فشأنها غير ما تقدم ، اذ هى – فى جوهرها سلطة مقيدة أو محددة un pouvoir limité – على أن هذه المسألة لاتزال موضع خلاف بين رجال الفقه الفرنسى : فهم يختلفون فيما اذا كان يجوز لهذه السلطة أن تقرر الغاء الدستور القائم ووضع دستور آخر جديد مكانه . وهذا الخلاف يصدر فى الواقع عن بواعث سياسية ، ولكننا اذا نظرنا الى هذه المسألة – فيما يرى الأستاذ بيردو – بعيداً عن تلك البواعث فاننا لا يمكن أن نسلم الا بالرأى القائل أنها سلطة مقيدة أو محددة – وتأييداً لهذا الرأى يقدم الأستاذ بيردو الأسانيد التالية :

(١) وهذه السلطة نجدها فى كثير من الدول عبارة عن البرلمان ذاته ولكنه حين يريد ادخال تعديل على الدستور – إنما يجتمع بصفته سلطة تأسيسية (لا تشريعية) وفى هذه الحالة تشترط فى انعقاده وفى طريقة التصويت شروط واجراءات أشد تعقيداً مما تشترط حين يراد منه النظر فى القوانين العادية .

(٢) بيردو . مطول علم السياسة Traité de la sc. politique الجزء الثالث (طبعة ١٩٥٠) ص ٢٤٥ – ٢٤٧

(أولا) أن لهذه الهيئة (أى السلطة التأسيسية) المنشأة مهمة معينة وهى أنها تعد « سلطة التعديل للدستور » pouvoir de revision — وهذه الهيئة انما تستمد من الدستور نشأتها وسلطتها ،، فهى اذا أقدمت على الغائه فانما تلغى أساس أو مصدر سلطانها .

(ثانياً) أن أسلوب التعديل (أى الأسلوب الذى ينص الدستور على وجوب اتباعه حين يراد تعديله) هو أمر من الأمور المتصلة اتصالا وثيقاً بنظام الحكم الذى قرره الدستور ، والمتصلة بالمبادىء الفلسفية السياسية التى صدر ذلك النظام على أساسها ، لذلك كان طبيعياً — سواء من الناحية الأدبية أو من الناحية القانونية — الا يكون لتلك الهيئة الحق أن تضع دستوراً جديداً تسيطر عليه روح ومبادىء تغاير تلك التى سيطرت على الدستور الذى تستمد منه تلك الهيئة نشأتها وسلطتها ، والا كان تصرف تلك الهيئة مشوباً بعيب الانحراف فى استعمال السلطة (١) .

٢ — أما وقد انتهينا من تلك الكلمة التمهيدية الضرورية فاننا نعود الى بيان المقصود بذلك العيب الذى يطلق عليه الفقه الفرنسى عيب « ادخال الغش على الدستور » والذى آثرنا أن نطلق عليه عيب « الانحراف فى استعمال السلطة التأسيسية المنشأة » (٢) .

---

(١) بيردو مطول علم السياسة جـ ٣ ص ٤٤٨ — ٢٥٠

(٢) ملحوظة — مما يجدر هنا الاشارة اليه انى قد اعتدت أن أتبادل وجهات النظر كتابة (بصدد الملاحظات التى أبديها فى بحوثى المتعلقة بمشاكل الفقه الدستورى) مع الأستاذ بيردو Burdeau أستاذ القانون الدستورى بجامعة باريس والمنتدب مديراً لمعهد الدراسات الفرنسية العليا بالقاهرة (وقد كان مندوبا كذلك للتدريس بقسم الدكتوراه بكل من كليتى الحقوق بجامعتى القاهرة والاسكندرية) وهو — فيما أعتقد — يعد كبير أساتذة القانون الدستورى فى فرنسا بل وفى القارة الأوربية فى الآونة الحاضرة . — وان الذى يهمنى هنا ذكره هو أنه أبدى موافقته التامة على اقتراحى بتغيير تسمية العيب المعروف فى الفقه الفرنسى بعيب " ادخال الغش على الدستور " ، فكتب إلى (وكان ذلك عام ١٩٥٦) رسالة يقول لى فيها :

Votre expression " détournement de pouvoir constitiuant institué " me paraît en effet excelente.

ويجدر بنا أن نذكر أن الحالات التي ارتكب فيها هذا العيب — فيما بينه لنا التاريخ — كانت في عهد ثلاث حركات ذات صبغة ثورية ونزعة دكتاتورية : تلك كانت الحركة الفاشيستية في ايطاليا ، والحركة النازية في ألمانيا ، و« الثورة القومية » لسنة ١٩٤٠ في فرنسا (١) .

وتتلخص الطريقة التي حدث بها ذلك العيب — كما سجلته تلك الأحداث التاريخية — فيما يلي :

بعد أن تصل احدى الجماعات أو الهيئات الى كراسي الحكم بأساليب مشروعة نجدها تعمد الى استعمال وسائل الضغط على الهيئة المنوط بها تعديل الدستور لحمل هذه الهيئة على تغيير مبادىء الدستور تغييراً جوهرياً أي تغييراً شاملا ، أو على وضع دستور جديد بدلا من الدستور القائم (٢) ، فتقوم تلك الهيئة بذلك العمل مع اتباع الاجراءات والشروط الشكلية الدستورية ولكن ذلك التعديل يتم مخالفاً للروح التي سيطرت على الدستور حين وضعه اذ أن التعديل انما يهدف في جوهره الى تغيير الروح أو المبادىء الأساسية التي تسيطر على الدستور ، كأن يغير الدستور مثلا من دستور ديموقراطي يقوم على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات ، الى دستور له نزعة دكتاتورية تتركز به السلطة في يد فرد واحد (أي أنه ينكر مبدأ الفصل بين السلطات) .

(ب) بعض وجوه النقد

هذه النظرية — فيما سبق البيان — بلغ بها صاحبها من عمق البحث ودقته أسمى مكان . على أنها مع ذلك — كما هو الشأن عادة في كل جديد من الآراء

= كما أنه أيد الملحوظة التي سبق أن أبديتها (بصفحة ٣٠ بالهامش رقم ٢) من أن اصطلاحات « قانون موضوعي » و« قانون أعلى » و« قاعدة قانونية » تعتبر مترادفات لدى دوجي .

(١) يطلق اصطلاح " الثورة القومية " على الحركة التي قام بها المارشال بيتان في فرنسا عقب دخول الألمان باريس ابان الحرب العالمية الأخيرة وتولى بيتان لرئاسة الدولة الفرنسية في الجزء غير المحتل (بالألمان) من الأراضي الفرنسية ، وكان يقصد بتلك " الثورة " ذلك الانقلاب العظيم الذي أحدثه بيتان في الأنظمة السياسية والاجتماعية .

(٢) بيردو — مطول علم السياسة جـ ٣ ص ٤٤٨ وما بعدها :

والنظريات — لا يسلم بنيانها من بعض الثغرات ، أو بعبارة أخرى لا ينجو من بعض المنافذ التى تنفذ سهام النقد منها .

فأولا : يطلق صاحب هذه النظرية وصف « المبادىء العليا للدستور » على ماورد فى الدستور من أحكام تتصل بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ، وبمبدأ فصل السلطات ومبادىء الحرية والمساواة وغير ذلك مما يوصف عادة « بالمبادىء الأساسية » أو « المبادىء الدستورية العامة » فى بلاد الديموقراطية الكلاسيكية (الغربية)[1] أما « المبادىء العليا » للدستور فهى تلك المبادىء التى لانجدها فى الدستور ذاته انما نجد مكانها خارج الدستور وفى الوقت ذاته تعد أعلى من الدستور ، أى أنه يجب أن يخضع الدستور لها وأن يدين باحترامها وان لم تكن مدونة فيه ، كما هو شأن « القاعدة القانونية » أو «القانون الأعلى » فى نظرية دوجى [2] ، وكما هو شأن « الحقوق الطبيعية » لدى أصحاب نظرية القانون الطبيعى والمذهب الفردى [3] .

ونجد الأستاذ الكبير صاحب هذه النظرية يطلق — بوجه خاص — وصف « المبادىء العليا » على تلك المبادىء والأحكام التى نصت عليها الفقرة الأخيرة للمادة ١٥٦ من دستور١٩٢٣(كشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثة العرش ومبادىء الحرية والمساواة) وذلك لأن هذه الفقرة قد حرمت امكان اقتراح ادخال أى تنقيح أو تعديل على تلك المبادىء والأحكام [4] .

ولكن يبدو لى أنه قد فات الأستاذ الكبير — كما فات أساتذة الفقه الدستورى المصرى جميعاً — أن هذه الفقرة ليست ذات قيمة سواء من الناحية العملية (السياسية) أو من الناحية القانونية ، أى أنها تعد باطلة قانونا .

---

(١) راجع بحث الأستاذ الدكتور السنهورى ص ٩١ — ١١٦

(٢) راجع نبذة ١١ من هذا البحث .

(٣) راجع نبذة ٩ من هذا البحث .

(٤) تنص المادة ١٥٦ من ذلك الدستور على أن : « للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ، ومع ذلك فان الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لايمكن اقتراح تنقيحها .

ذلك هو – كما قدمنا – شأن النصوص الدستورية التى تحرم تنقيح أو تعديل بعض مواد الدستور تحريماً مطلقاً . ان أمثال تلك الفقرة ما هى الا « مجرد أمانى des simples voeux – على حد تعبير الأستاذ بارتلمى – دون أن يكون لها أية قيمة قانونية » [١]. ذلك هو الرأى السائد فى فقه القانون العام الفرنسى[٢] وقد سبق أن عالجنا هذه المسألة وتولينا شرحها تفصيلا [٣] .

(ثانيا) نجد الأستاذ الدكتور السنهورى بصدد كلامه عن « الفرض الثالث – كفالة الحريات والحقوق العامة فى حدودها الموضوعية » ، نجده يقول : « ان هناك حريات وحقوقاً عامة مطلقة لاتقبل التقييد أو التنظيم .. مثل حظر المصادرة العامة للأموال وحرية المعتقدات ، فهى مطلقة » « فلو صدر تشريع يقيدها (كما يقول) كان هذا التشريع باطلا لمخالفته لنصوص الدستور » . وهذا صحيح . ولكنه يردف ذلك بقوله :

« أما الحريات والحقوق العامة التى نص الدستور على تنظيمها بقانون ، فقد سبقت الاشارة الى أن المشرع قد خول فى شأنها سلطة تقديرية ليقوم بهذا التنظيم على ألا ينحرف عن الغرض الذى قصد اليه الدستور وهو كفالة هذه الحريات والحقوق العامة فى حدودها الموضوعية . فاذا نقضها المشرع أو انتقص منها ، وهو فى صدد تنظيمها ، كان تشريعه مشوباً بالانحراف » ثم يذكر لذلك عدة أمثلة منها ما تنص عليه المادة ٢١ من الدستور على أن « للمصريين حق تكوين الجمعيات ، وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » ثم يقول الفقيه الكبير أنه « يكون باطلا للانحراف أى تشريع ينظم استعمال حق تكوين الجمعيات فينقص تحت ستار التنظيم هذا الحق او ينتقص منه

---

(١) بارتلمى . القانون الدستورى (طبعة ١٩٣٣) ص ٢٣١

(٢) بارتلمى المرجع السابق ص ٢٣٠ وما بعدها ، ولافاريير : القانون الدستورى ص ٢٢٨. وما بعدها .

(٣) راجع نبذة ١٦ ﻫ ٣ من بحثنا هذا وراجع ص١٠٤ – ١٠٨ من كتابنا «الوسيط » – وقد عالجنا هذه المسألة بتفصيل أوفى فى كتابنا « المفصل فى القانون الدستورى » . (طبعة ١٩٥٢) الجزء الأول ص ١٤٨ – ١٥٦

انتقاصاً خطيراً . أما اذا صدر تشريع ينص على سلب المصريين حق تكوين الجمعيات فى ناحية أو فى أخرى كان هذا التشريع باطلا لمخالفته لنصوص الدستور » [١] .

أما القول بأن « التشريع الذى ينص على سلب المصريين هذا الحق يكون باطلا لمخالفته لنصوص الدستور » فهذا قول صحيح لا سبيل للجدل ولا للريب فيه . (وقد سبق لنا أن أشرنا الى رأى للأستاذ العميد هوريو بهذا الصدد) [٢] .

أما القول بأنه « اذا صدر تشريع ينتقص من تلك الحرية أو ذاك الحق انتقاصاً خطيراً فأنه يكون تشريعاً باطلا للانحراف فى استعمال السلطة التشريعية» فان هذا قول لا يمكن أن نسلم بصحته . فالدستور حين يخول للمشرع حق « تنظيم» حرية من الحريات انما يخول له الحق فى أن « ينتقص » من هذه الحرية فان من له حق «التنظيم» لاحدى الحريات كان له حق وضع «قيود» على تلك الحرية ، والقيود تنطوى بداهة على « الانتقاص » من هذه الحرية . أما القول بأنه يجب ألا يكون « انتقاصاً خطيراً » والا عد التشريع معيباً بعيب الانحراف فهنا يصح لنا أن نتساءل : متى يعد ذلك الانتقاص « خطيراً » ؟ وأين هو « المعيار الموضوعى » الذى يمكن اتخاذه لقياس أو لوزن مبلغ « خطورة » ذلك الانتقاص ؟ الواقع أنه حين يقرر أحد الدساتير أو احدى وثائق « اعلان للحقوق «Déclaration des Droits » مبدأ » حرية من الحريات ، ثم يخول المشرع حق « تنظيم » هذه الحرية ، فان المشرع ليس عليه — من الناحية القانونية — سوى قيد قانونى واحد هو عدم الغاء أو هدم تلك الحرية (أو على حد تعبير الأستاذ السنهورى : عدم سلب هذه الحرية) [٣] . أما ما عدا ذلك

---

(١) راجع ص ٧٤ — ٧٧ من البحث المذكور .

(٢) راجع ص ٤٣ من بحثنا هذا .

(٣) وذلك مالم تكن هنالك قيود أخرى نص الدستور عليها وفرض على المشرع احترامها .

من قيود فانها قيود « سياسية » بحتة ، يرجع الأمر فيها للبرلمان وحده تحت رقابة الرأى العام وحده ، ويؤيد وجهة نظرنا هذه الأستاذ بيردو G. Burdeau[1] .

فاننا اذا قررنا للقضاء سلطة النظر فيما اذا كان التشريع « ينتقص » من احدى الحريات انتقاصاً « خطيراً » أوغير خطير فان القضاء فى هذه الحالة انما يخرج عن نطاق مهمته وهى النظر فى « رقابة المشروعية » contrôle de légalité الى النظر فى « رقابة الملاءمة » (contrôle de l'opportunitè) أى رقابة سياسة التشريع ، وليست هذه مهمة القضاء .

(ثالثا) يذكر الأستاذ الدكتور السنهورى بعض أمثلة لتشريعات يعدها مخالفة لروح الدستور لا لنصوصه ، ومن ثم يكون بطلان التشريع راجعاً لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية لا لمخالفته لنصوص الدستور . ولكن الواقع — فيما يبدو لنا من فحص تلك الأمثلة المذكورة — أن التشريع يخالف نص الدستور لا روحه ، ومن ثم يكون بطلان التشريع راجعاً لمخالفته نص الدستور لا لانطواء التشريع على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية ، ولهذه التفرقة بعض الأهمية كما سنبين . وحسبنا هنا أن نقتصر على اثنين من تلك الأمثلة المذكورة :

المثال الأول : يذكر مثال المادة ١٠٩ من الدستور التى تنص على أنه « لايجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين » ثم يذكر أنه إذا صدر تشريع « يحرم على أعضاء البرلمان اعتناق مذهب معين أو القول برأى معين تحكماً من أغلبية أعضاء البرلمان فى أقليتهم ففى هذه الحالة يكون التشريع باطلا لا لمخالفته للدستور بل لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية » [2] .

---

(١) ذلك ما ذكره لى برسالة وردت لى منه (بتاريخ ١٨ مارس عام ١٩٥٦) بمناسبة ما كتبته له عن رأيى بهذا الصدد .

(٢) راجع ص ١٠٦ ، ١٠٧ من بحثه السابق ذكره .

ولكن بطلان التشريع هنا — فيما يبدو لى — انما يرجع لمخالفته لنص الدستور لا لانطوائه على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية . اذ أن نص تلك المادة (١٠٩) انما ينطوى على مانع من موانع العقاب على مايبديه العضو فى المجلس من « الأفكار والآراء » ، وهذا التشريع يعاقب العضو من أجل « القول برأى معين » . فهذا التشريع يعد اذاً مخالفاً لنص الدستور (فى مادته ١٠٩) مخالفة بينة .

المثال الثانى : يذكر مثال المادة ٢٠ من الدستور التى حظرت على المشرع أن يجعل للادارة الحق فى منع الاجتماعات العامة الا فى حالة واحدة نصت عليها تلك المادة فى فقرتها الأخيرة وهى حالة « وقاية النظام الاجتماعى » ثم يقول الفقيه الكبير أنه « اذا صدر تشريع يجيز منع الاجتماعات العامة لأسباب لاتدخل فى وقاية النظام الاجتماعى وان كانت تدخل فى حفظ الأمن والنظام كان هذا التشريع مجاوزاً لغايته المخصصة ، وكان التشريع باطلا لما شابه من الانحراف » [1] .

والرأى عندى أن بطلان مثل هذا التشريع انما يرجع لمخالفته لنص الدستور ، فلا يصح اذاً أن يوصف بأنه بطلان للانحراف ، فالحالة الوحيدة التى أجاز فيها الدستور صدور تشريع بمنع الاجتماعات العامة وهى حالة « وقاية النظام الاجتماعى » قد نص عليها فى الدستور ، فالتشريع الذى يجيز ذلك المنع فى غير هذه الحالة الوحيدة المنصوص عليها فى الدستور يعد اذاً مخالفاً لنص الدستور .

ولا عبرة بما قد يعترض به من أن هنالك — فى هذا المثال الأخير — الى جانب مخالفة النص ، انحراف فى استعمال السلطة التشريعية . ولكننا اذا سلمنا جدلا بذلك فانه يجب ألا تفوتنا ملاحظة أن عيب الانحراف قد جعل — كما يقول الأستاذ السنهورى — بمثابة « طريق طعن احتياطى

---

[1] راجع ص ٦٣ ، ٧٤ من بحثه السابق ذكره .

فى التشريع ، شأنه فى ذلك شأن التعسف فى استعمال السلطة الادارية » (١) ـ ومن ناحية أخرى فانه اذا كان القضاء المصرى (وبخاصة القضاء الادارى) قد اتجه الى الأخذ بالرأى القائل باختصاصه بالنظر فى دستورية القانون . وأنه يقضى بعدم تطبيق القانون المخالف لنص الدستور ، فان القاضى قد يتردد كثيراً فى الأخذ بهذا الرأى الجديد القائل ببطلان التشريع فى حالة الانحراف ، لذلك كان من الأوفق ومن الخير أن نعد مثل ذلك المثال السابق حالة من حالات البطلان لمخالفة النص لا البطلان للانحراف .

خاتمة

اننا حين نعمل على أن يكون التشريع متفقاً لامع نصوص الدستور فحسب ، بل كذلك مع روحه ، مع المبادىء أو الفلسفة السياسية والاجتماعية أو المبادىء الدستورية العليا التى تسيطر على الدستور ، أى التى وضع مستوحياً اياها والتى سار واضعوه على هداها ، اننا حين نفعل ذلك فانما نضيف عماداً جديداً الى تلك الأعمدة التى تقام لحماية الدساتير من العبث بأحكامها ، وصيانة الحريات من انتهاك حرماتها ، اننا حين نفعل ذلك انما نعمل من أجل هدف نبيل ، ليس الى الشك فى أمره من سبيل .

ولكن هذا السبيل الذى نسير فيه من أجل ذلك الهدف ، وعر يعتوره الخطر ، لذلك لزم اجتيازه بحذر . ذلك أننا حين نُنيط مهمة تلك الرقابة بهيئة قضائية ، فأنها ستخرج فى الغالب من الحالات من ميدان رقابة المشروعية contrôle de légalité الى رقابة الملاءمة ، أى أن القاضى سيخرج من حدود مهمته الفنية القضائية ليدخل حدود الميدان السياسى : ميدان رقابة السياسة التشريعية للدولة أى القيام بمهمة من شئون الحكم لامن شئون القضاء. وهذا هو ما حدث فعلا فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وما عابوه على المحاكم هنالك (وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا) حين اتجهت منذ أواخر القرن الماضى الى بسط رقابتها على دستورية القوانين ليس فحسب فى حالة مخالفتها لنصوص

---

(١) راجع ص ١١١ من بحثه المشار اليه .

الدستور ، بل كذلك فى حالة مخالفتها لروح الدستور ، أى فى حالة انحراف السلطة التشريعية فى استعمال سلطتها ، حتى أن الكثيرين أطلقوا على الحكومة هنالك « حكومة القضاة » ، وعلى التشريع « التشريع القضائى » législation judiciaire، وكما وصف رجال القضاء بأنهم « اوليجارشية قضائية » ؛ — وهذا المسلك من جانب المحاكم لقى من الرأى العام الأمريكى موقفين مختلفين : اذ طرب له أولا ثم اضطرب له أخيراً حتى عدل ذلك القضاء عن مسلكه، وقبع فى منسكه ، واليكم بيان ما أوجزنا ، تفسيراً وتفصيلا :

١ — يجدر بنا (أولا) أن نذكر أن نصوص الدساتير — لاسيما فيما يتعلق بالحريات — انما ترسم عادة بصورة عامة — الخطوط الرئيسية للفلسفة السياسية والاجتماعية التى يجب أن تستوحيها سياسة الدولة التشريعية وكذلك نجد الدساتير تترك للمشرع قسطاً وافراً من الحرية حتى تستطيع أن تتلاءم تشريعاته مع الظروف الجديدة المتغيرة التى قد لا تكون أحياناً داخلة فى دائرة حسبان واضعى الدستور حين وضعه .

لذلك نجد نصوص الدساتير بهذا الصدد قلماً تفرض على المشرع قيوداً معينة محددة ، انما نجد تلك النصوص تصاغ عادة فى صيغة عامة لاتتضمن شيئاً من بيان كنه تلك الحرية المنصوص عليها ولا بيان الشروط والحدود التى يجب مراعاتها سواء من جانب المشرع أو من جانب الأفراد ، وبياناً لما قدمنا نذكر الأمثلة التالية : المادة ٤ من الدستور (١) التى تقتصر على مجرد النص : « الحرية الشخصية مكفولة » وما تنص عليه المادة ١٤ « حرية الرأى مكفولة ، ولكل انسان الأعرب عن فكره ... فى حدود القانون » ، والمادة ١٥ التى تنص على أن « الصحافة حرة فى حدود القانون » الخ .

فأمثال هذه النصوص التى نجدها فى الدساتير لا يمكن أن نجد أمثالها فى القوانين ، فالقوانين لا تنتهج مثل هذا النهج الذى تسلكه الدساتير ،

(١) يجب الا يفوتنا أن مواد الدستور المذكورة فى هذا البحث انما تشير إلى دستور سنة ١٩٢٣ وهو الدستور الذى كان لا يزال قائما فى الفترة التى نشر فيها الأستاذ الدكتور السنهورى بحثه المشار اليه .

أى أننا عادة لا نجد القوانين تتضمن نصوصاً من طراز هذه النصوص العامة ولا نجد القانون يترك للسلطة الادارية بيان الحدود والشروط التى يجب مراعاتها وغير ذلك من الأحكام الضرورية من أجل اعمال نص القانون وتطبيقه . لذلك كان قياس حالة الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية على حالة الانحراف فى استعمال السلطة الادارية قياساً مع الفارق . ولعل فى ذلك تفسير تلك الظاهرة التى نلاحظها وهى أن أحداً من رجال فقه القانون العام الفرنسى لم يعالج موضوع الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية بينما تزخر مؤلفاتهم ببحث موضوع الانحراف فى استعمال السلطة الادارية .

٢ ــ ونضيف الى ما تقدم أن تلك الفلسفة السياسية الاجتماعية أو تلك المبادىء الدستورية العليا ليست من المسائل البينة كل البيان بل هى عادة يحيط بكنهها غير القليل من الغموض ، ثم أن مدلولها هو دائماً متغير ، متطور (١) .

٣ ــ ثم ان السلطة التشريعية تحرص عادة على عدم مخالفة الدستور مخالفة ظاهرة صريحة والا أثارت الرأى العام ضدها ، فالتشريع الذى يطعن فيه لمخالفته للدستور (سواء كانت المخالفة لروح الدستور أو حتى لنصه) انما يكون عادة فى الحالات التى يشوبها الكثير من اللبس والغموض ، أى الحالات التى يمكن أن يتستر فيها ذلك الانتهاك لحرمة الدستور (٢) .

---

(١) هذه الملحوظة ليست موجهة الى رأى الدكتور السنهورى بالذات ، إذ أنه كما يقول « إنما يقتصر فى استخلاص المبادىء القانونية العليا على القانون المكتوب أى على نصوص الدستور » ، على أنه رغم ذلك نجده يرى فى هذه الحالة أنه « يكاد المعيار الموضوعى يتالتم المعيار الذاتى » ــ ثم يردف ذلك بقوله : « ولذلك نسير هنا بحذر أكبر ، فلا نجزم برأى ، بل نضع أمام القارىء طائفة من الأفكار لا تزال قابلة للبحث والتمحيص الخ » (ص ٩١ من البحث المذكور) .

(٢) راجع بيردو : مطول علم السياسة جـ ٣ ص ٤٢٣ حيث يقول : « إن المشرع يحرص دائما على ألا يخالف الدستور مخالفة صريحة » .

٤ — اذا عرفنا ذلك كله تبين لنا بجلاء أنه حين يعمد رجال القضاء الى استجلاء روح الدستور أو تلك المبادىء الدستورية العليا (غير المدونة فى الدستور) ، حين يدخلون ذلك الميدان فانما يفتحون أمامهم باب التقديرات الشخصية والنزعات الخاصة السياسية ، وسينتهى الأمر الى احلال الرأى السياسى للقاضى مكان الرأى السياسى للمشرع ، أى أن الأمر سينتهى الى اعتداء من جانب السلطة القضائية على السلطة التشريعية ، أى الى انتهاك لحرمة مبدأ سيادة الأمة ومبدأ فصل السلطات معاً .

٥ — ثم أنه مما تجدر ملاحظته أن رجال القضاء بحكم طبيعة مهنتهم وطابع عقليتهم والمستوى الاجتماعى لبيئتهم ، نجد نزعة محافظة تسيطر عليهم ، وهى نزعة من شأنها أن تعرقل حركة تطور التشريع .

٦ — *مثال الولايات المتحدة الأمريكية* ، وذلك الذى نخشى حدوثه هو ما حدث فعلا فى أمريكا حين وجدنا المحاكم هنالك (وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا) قد اتجهت منذ عام ١٨٩٠ إلى مد رقابتها على حالة الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية (أى حالة مخالفة القوانين لروح الدستور أو المبادىء الدستورية العليا) ، فوجدنا القضاء هنالك يقف مدى الخمسين من السنين (لاسيما فى عهد الرئيس فرانكلين روزفلت) فى وجه سياسة البرلمان (الكونجرس) والحكومة التى كانت تتجه الى صبغ التشريع بصبغة اشتراكية ، وكانت معارضة القضاء لهذا الاتجاه يبدو فى صورة ما يصدره من أحكام بعدم دستورية تلك التشريعات ذات النزعة الاشتراكية ، وكانت تلك المحاكم تستند فى أحكامها إلى روح الدستور الأمريكى ذى النزعة « الفردية » individualiste ، وهى نزعة تتنافى مع الاشتراكية [١] .

فاتخذ القضاء هنالك من رقابة دستورية القوانين سلاحاً مهد له — على حد تعبير الأستاذ بيردو la suprématie politique ، واستأثر القضاة لأنفسهم ببعض سلطات الحكم .

---

(١) بيردو المرجع السابق ص ٤٣٣

Les juges s'arrogeaient des pouvoirs de gouvernement (١)

وقد كان جمهور الشعب هناك يؤيد فى البداية (أى فى أواخر القرن الماضى) ذلك الاتجاه الذى اتجه اليه القضاء الأمريكى إذ كان يرى فيه حماية له (أى لجمهور الشعب) من بعض تشريعات كانت تهيء للحكومة التدخل فى الميدان الاقتصادى تدخلا عده الأفراد ضاراً بهم لاعتبارهم اياه نوعاً من المنافسة – من جانب الحكومة – لهم فى ميدان النشاط الاقتصادى ، ولكن حدث فى السنوات الأخيرة (لاسيما فى عهد الرئيس فرانكلين روزفلت) أن وقفت المحاكم موقف المعارضة من تشريعات إصلاحية ذات نزعة اشتراكية (٢) وقد كان جمهور الشعب يرحب بتلك القوانين ، لذلك ثار الرأى العام ضد موقف القضاء (أو بعبارة أصح وأوضح : ضد قضاء المحكمة الاتحادية العليا) ، وقد تردد صدى تلك الروح (التى سادت الرأى العام) فى البرلمان الأمريكى ، حتى أن الرئيس روزفلت هدد باستصدار بعض تشريعات معينة تتعلق بكيفية تكوين تلك المحكمة العليا ، وقد كان لذلك كله أثره فى حمل القضاء على تغيير موقفه (٣) .

الخلاصة – اننا اذا كنا نوافق على مبدأ رقابة انحراف السلطة التشريعية فان الأوفق – فيما أرى – نظراً للاعتبارات التى تقدم بيانها ، أن توكل مهمة هذه الرقابة إلى هيئة أخرى غير المحاكم العادية . إلى هيئة يقرر الدستور انشاءها على أن يراعى فى تكوينها أن تجمع بين عناصر قضائية ، وعناصر سياسية غير ذات صبغة حزبية أى من رجال معروفين باستقلال الرأى . وليس هنا مقام الكلام تفصيلا عن بيان كيفية تكوين مثل هذه المحكمة الدستورية العليا .

---

(١) بيردو المرجع السابق ص ٣٩١ ، ٣٩٢

(٢) وحسبنا أن نشير إلى ما صدر من أحكام تلك المحكمة العليا عام ١٩٣٥ ، ١٩٣٦ إذ حكمت بعدم دستورية القانون الصادر بالانعاش الاقتصادى
National Indusrial Recovery Act
بيردو . المرجع السابق ص ٢٩٩ ، ٤٠٠

(٣) بيردو المرجع السابق صفحة ٤٠١

ولسنا بحاجة الى القول أن مثل هذه الهيئة لا يمكن بداهة أن يقتصر اختصاصها على مجرد النظر فى حالة انحراف السلطة التشريعية فى استعمال سلطتها ، فمن الطبيعى كذلك – بل وقبل ذلك – أن تختص بوجه عام بالنظر فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين .

الوزارات المركزية والتنفيذية
فى الجمهورية العربية المتحدة

بقلم الدكتور محمد فؤاد مهنا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة الاسكندرية

تمهيد :

نظام الوزارات المركزية والتنفيذية نظام مستحدث أنشىء فى الجمهورية العربية المتحدة بمقتضى قرار جمهورى صدر فى ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ . وقد أشرنا لنشأة هذا النظام – اشارة موجزة – فى مقال خصصناه لدراسة الوزارات وتنظيمها بوجه عام ، نشر فى العددين الأول والثانى من مجلة كلية الحقوق تحت عنوان «الوزارات وتنظيمها فى ضوء مبادىء علم التنظيم» .

غير أنه نظراً لأن نظام الوزارات المركزية والتنفيذية هو فى حقيقته نظام عربى خالص لايكاد يوجد له نظير فى غير الجمهورية العربية المتحدة . ونظراً لصدور عدة قرارات جمهورية – فى الفترة التى تلت نشر مقالنا السابق – تحدد اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية وتلقى الضوء على كثير من الأمور التى كانت فى حاجة لمزيد من الايضاح .

لهذا رأينا أن نخصص بحثاً مستقلا لدراسة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية دراسة شاملة تتناول النقط الآتية :

أولا : نشأة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية .

ثانياً : مسئوليات واختصاصات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية .

ثالثا : تحديد مركز الوزارات المركزية وتنظيم علاقتها بالوزارات التنفيذية .

رابعاً : نظرة فى النظام الحالى للوزارات المركزية والتنفيذية وقيمته من الناحية التنظيمية ومستقبله .

ونود أن ننبه هنا الى أمر له أهميته . ذلك أنه لم تصدر عن المسئولين (١) أية بيانات أو ايضاحات فى شرح حقيقة هذا النظام وأهدافه . ولهذا فقد اعتمدنا فى دراسة هذا النظام على نصوص القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن وحدها مسترشدين فى تفسيرها وفى تحديد أهداف النظام بالمبادىء العامة المسلم بها فى التنظيم الادارى بوجه عام ، والمبادىء العامة المسلم بها فى الجمهورية العربية المتحدة بصفة خاصة ونصوص القوانين والتشريعات القائمة فى الاقليمين المصرى والسورى ، وبما هو معروف عن الظروف التى أحاطت بنشأة هذا النظام .

وعلى هذا الأساس نعرض لدراسة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية فى الجمهورية العربية المتحدة .

أولا
نشأة نظام الوزارات المركزية والتنفيذية

قبل توحيد مصر وسوريا كان يوجد فى مصر سبع عشرة وزارة هى وزارات الأوقاف ، والخارجية ، والتربية والتعليم ، والداخلية ، والصحة العمومية ، والشئون البلدية والقروية ، والعدل ، والأشغال العمومية ، والزراعة ، والمواصلات ، والحربية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والتموين ، والارشاد القومى ، والمالية والاقتصاد ، والتجارة ، والصناعة .

---

(١) إذا شئنا الدقة فى التعبير يكون من الأفضل أن نقول " لم تنشر للمسئولين أو لم تصل لعلمنا نقلا عن المسئولين أية بيانات أو ايضاحات فى شرح حقيقة النظام وأهدافه" .

وعقب اعلان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة مباشرة صدر فى ٦ مارس سنة ١٩٥٨ قرار جمهورى بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء ونواب وزراء فى الجمهورية العربية المتحدة .

ويستخلص من هذا القرار فيما يتعلق بالوزارات أنه أصبح للجمهورية العربية المتحدة بمقتضى هذا القرار :

١ — ست وزارات موحدة للاقليمين معاً هى وزارات الحربية ، والأوقاف ، والتربية والتعليم ، والارشاد القومى ، والخارجية ، والصناعة .

٢ — عشر وزارات متماثلة فى كل من الاقليمين المصرى والسورى وهى وزارات الداخلية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والصحة العمومية والعدل ، والأشغال العمومية ، والاقتصاد والتجارة ، والخزانة ، والشئون البلدية والقروية ، والمواصلات ، والزراعة .

وظل العمل جارياً وفقاً لهذا النظام لغاية ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حيث صدر فى هذا التاريخ ثلاثة قرارات جمهوية . قرار بتأليف الحكومة المركزية وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم المصرى وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم السورى .

ويستخلص من هذه القرارات أن الوزارات القائمة فى الجمهورية العربية المتحدة أصبحت كما يلى (١) :

١ — وزارة مركزية للتخطيط القومى عهد برئاستها الى أحد نواب رئيس الجمهورية ، ووزارة تنفيذية للتخطيط بالاقليم السورى عهد برئاستها بطريق الانتداب الى رئيس المجلس التنفيذى للاقليم السورى .

٢ — ثلاث وزارات موحدة للجمهورية العربية المتحدة هى وزارت الحربية ، والخارجية ، والأوقاف .

---

(١) اعتمدنا فى هذا التحديد على قرار ٧ أكتوبر سنة ١٩٥٨ مع ملاحظة أن هذا القرار أشار الى الوزراء فقط ولم يتكلم عن الوزارات .

٣ — وزارة مركزية للتموين [١] .

٤ — خمس عشرة وزارة متماثلة فى كل من الحكومة المركزية والاقليم المصرى والاقليم السورى بمعنى أنه يوجد من كل منها ثلاث وزارات . وزارة مركزية ووزارة تنفيذية للاقليم المصرى ووزارة تنفيذية للاقليم السورى وهذه الوزارات المتماثلة هى وزارات : العدل ، والداخلية ، والتربية والتعليم ، والشئون الاجتماعية العمل ، والاقتصاد ، والزراعة ، والاصلاح الزراعى ، والخزانة ، والثقافة والارشاد القومى ، والمواصلات ، والصحة ، والشئون البلدية والقروية ، والأشغال العمومية ، والصناعة ، والأوقاف [٢] .

ونظراً لأن القرارات الجمهورية التى صدرت فى ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ وأنشأت نظام الوزارات المركزية والتنفيذية لم تشر أصلا الى الوزارات وانما نصت فقط على تعيين الأعضاء الذين تتألف منهم الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين لكل من الاقليم المصرى والاقليم السورى فقد كان يمكن أن يثور الشك فيما اذا كان المقصود هو انشاء وزارات مركزية أو مجرد تعيين وزراء مركزيين يتناول اختصاصهم بعض الشئون المتعلقة بالوزارات الموجودة فعلا .

ولكن القرارات الجمهورية التى صدرت بعد ذلك فى شأن الوزارات المركزية قضت نهائياً على هذا الشك وأوضحت أن النظام الجديد يقوم على أساس انشاء وزارات مركزية مستقلة عن الوزارات التنفيذية بميزانياتها

---

(١) نص القرار على تعيين وزير مركزى للتموين ولم يعين وزيرا لوزارة التموين التنفيذى بالاقليم الجنوبى مع أنها كانت موجوده قبل القرار وظلت قائمة بعد القرار .

(٢) عدل الوضع بعد ذلك بالنسبة لبعض الوزارات . فصدر فى ٥ من أبريل سنة ١٩٥٩ قرار جمهورى يضم وزارة الصناعة التنفيذية بالاقليم المصرى والمصالح والادارات والهيئات التابعة لها الى وزارة الصناعة بالحكومة المركزية (الجريدة الرسمية ع ٧٩ بتاريخ ١٩٥٩/٤/٢١) وصدر فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٥٩ قرار جمهورى بضم وزارة التموين بالاقليم المصرى والادارات والهيئات التابعة لها الى وزارة التموين المركزية (الجريدة الرسمية ع ٢٤٨ بتاريخ ١٩٥٩/١١/١٤)

وموظفيها بل أصبح لكل وزارة منها مكان منفصل عن المكان المخصص للوزارة التنفيذية .

ثانياً
مسئوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية

فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهورى فى شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين وحددت فى هذا القرار اختصاصات كل من الوزير المركزى والوزير التنفيذى على الوجه الآتى :

اختصاصات الوزير المركزى : طبقاً لنص المادتين الخامسة والسادسة من قرار ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حدد اختصاصات الوزير المركزى كما يلى :

١ — يشرف (الوزير المركزى) على شئون وزارته وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية .

٢ — يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

٣ — يقدم لرئاسة الجمهورية مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة باقليمى الجمهورية .

اختصاصات الوزير التنفيذى : طبقاً لنص المادتين الخامسة والسادسة من قرار ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حدد اختصاص الوزير التنفيذى كما يلى :

١ — ينفذ السياسة العامة للحكومة كما ينفذ القوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم ويسأل عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية (م ٥) .

٢ ــ ينفذ البرامج التخطيطية التى يضعها الوزير المركزى بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية . ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات التى وضعت لها هذه البرامج وما تم فيها (م ٦ فقرة ٣) .

ويستفاد من نصوص القرارات الجمهورية التى صدرت فى ٧ ، ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن تأليف الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين وتوزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين كما يستفاد من القرارات الجمهورية التى صدرت بعد ذلك فى شأن مسئوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية . يستفاد من مجموع نصوص هذه القرارات أن الاختصاصات التى تتقرر عادة لكل وزارة من وزارات الدولة فى النظم الادارية المقررة فى دول العالم بوجه عام أصبحت فى الجمهورية العربية المتحدة موزعة بين وزارتين ، وزارة مركزية تختص بالاشراف ووضع البرامج ، ووزارة تنفيذية تتولى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية وتنفيذ البرامج التى تضعها الوزارة المركزية بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية ، كما تتولى ادارة حركة العمل فى الوزارة (التنفيذية).

ويلاحظ فيما يتعلق بتحديد اختصاصات كل من الوزارت المركزية والتنفيذية أنه صدرت خلال سنة ١٩٥٩ عدة قرارات جمهورية فى شأن بعض الوزارات المركزية والتنفيذية تضمنت تحديداً لاختصاصات ومسئوليات هذه الوزارات . وهذا التحديد يبدو فى جوهره متفقاً مع الوضع الذى تحدد فى قرار ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨

ويمكن القول بأن القرارات التى صدرت فى سنة ١٩٥٩ تضمنت تحديداً وايضاحاً أوفى وأكمل لاختصاصات ومسئوليات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية التى صدرت فى شأنها هذه القرارات كما أنها قضت على التعارض الذى كان قائماً بين بعض نصوص القوانين والقرارات التى صدرت فى شأن تنظيم بعض الوزارات وبين النظام الجديد الذى أنشىء بقرارات ٧ ، ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ . غير أن بعض نصوص هذه القرارات وردت فى صيغة يمكن أن تثير الشك فى حقيقة المقصود منها ومدى ما يمكن أن يترتب عليها من نتائج وتوضح ذلك كله فيما يلى :

- ١ -

فى ٢٢ يناير سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ١٠٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية (١) ونص فى المادة الأولى منه على ما يلى :

تمارس وزارة التربية والتعليم المركزية مسئولياتها المنصوص عليها فى القرار رقم ١٣٦٩ بتاريخ ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ (المشار اليه فى ديباجة القرار) على النحو الآتى . ثم أورد النص بعد ذلك فى فقرات متعددة المسائل والأعمال التى تباشرها الوزارة على هذا الأساس .

وهذا النص صريح فى أن وزارة التربية والتعليم المركزية لا تملك من الاختصاصات الا ما نص عليه فى القرار الجمهورى الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين . ويبدو أن الفقرات العديدة التى أوردتها المادة وتضمنت اختصاصات الوزارة المركزية تفصيلا لا تخرج فى جوهرها عن الحدود التى رسمها القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ السابق ذكره . فقد نصت الفقرة «أولا» على ما يأتى :

« وضع السياسة التعليمية والتربوية فى جميع ميادين التعليم العام والفنى والعالى بما يتفق وأهداف القومية العربية وفى نطاق السياسة العامة للدولة وفى حدود امكانياتها وتطويرها فى المستقبل وعرضها على السيد رئيس الجمهورية لاصدار قرار بها » .

ونصت الفقرة « ثانياً » على ما يأتى :

« وضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها بما يلائم حاجات البلاد واستصدار القرارات الجمهورية اللازمة لذلك واصدار القرارات المنظمة لها » .

---

(١) نشر فى الجريدة الرسمية العدد ١٦ بتاريخ أول فبراير سنة ١٩٥٩.

والسلطة الممنوحة لوزارة التربية والتعليم المركزية وفقاً لهاتين الفقرتين هى نفس السلطة الممنوحة لها فى قرار ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ وهى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها وعرض ذلك كله على رئيس الجمهورية لاصدار قراراته فى شأنها بمعنى أن القوة التنفيذية للسياسة التى ترسم والبرامج التى توضع انما تستمد من رئيس الجمهورية .

ونصت الفقرة « خامس عشر » على ما يأتى :

« اقتراح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح تمهيداً لاعتمادها من السلطة المختصة واصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات بما يكفل توحيد اتجاهات ومسائل التربية والتعليم والعلاقات الثقافية فى الجمهورية العربية المتحدة » .

وهذا النص فى شقه الأول يطابق نص القرار الصادر فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى هذه الخصوصية . أما الشق الثانى من النص فيخول الوزير المركزى سلطة اصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات . ولعل المقصود اللوائح التنفيذية لهذه القوانين . وهذا فيما يبدو اختصاص جديد للوزارة المركزية ويمكن اعتبار النص عليه هنا بمثابة تفويض للوزير المركزى باصدار هذا النوع من اللوائح والقرارات .

ونصت الفقرات «ثالثاً الى رابع عشر» والفقرتان «سادس عشر وثامن عشر» على مسائل عديدة تبدو فى ظاهرها كأنها اختصاصات مستقلة جديدة ولكنها لا تعدو فى الواقع ان تكون من العناصر التى يعتمد عليها فى رسم السياسة العامة ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها . ويمكن اعتبارها كذلك بمثابة تفصيل لما ورد مجملا فى الفقرتين الأولى والثانية من المادة أى تفصيل لما تتضمنه السياسة العامة والبرامج والمشروعات التى توضع لتنفيذ هذه السياسة . نذكر من ذلك على سبيل المثال ما ورد فى الفقرة رابعاً فى قولها :

« مراعاة التوزيع الجغرافى للخدمات التعليمية بحيث تتكافأ الفرص فى جميع القطاعات لجميع المواطنين وبحيث تتلاءم الخدمات التعليمية مع حاجة كل بيئة وظروفها » .

وما ورد فى الفقرة « خامساً » فى قولها :

« تقرير المناهج والكتب والرسائل التى تؤدى الى تحقيق الغرض من التربية والتعليم مع مراعاة الربط والتكامل بين هذه المناهج فى مختلف مراحل التعليم وأنواعه حتى تتحقق أهداف العملية التربوية التعليمية فى شتى معانيها » .

وما ورد فى الفقرة « سادساً » فى قولها :

« تحقيق التوازن بين المواد الدراسية المختلفة بحيث يصل التلميذ بها متكاملة الى مستوى المعرفة والخبرة المطلوبين فى نهاية كل مرحلة تعليمية » .

وما ورد فى الفقرة « عاشراً » فى قولها :

« تقرير أقل الأبنية المدرسية نفقة وأحسنها تصميما مع كفاية مرافقها وامكانياتها واختيار أفضل الطرق لتشجيع الأهالى على بناء المدارس أو المشاركة فيها » .

وما ورد فى الفقرة « ثالث عشر » فى قولها :

« تنسيق السياسة العامة للتعاون الثقافى الخارجى مع الوزارات والهيئات المعنية بالثقافة والعلاقات الثقافية فى الجمهورية العربية المتحدة .

— ٢ —

فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٣٢ لسنة ١٩٥٩[١] بشأن تنظيم وتحديد الملاك الخاص بوزارة التربية والتعليم بالاقليم الشمالى . ونصت المادة الأولى منه على تحديد اختصاصات الوزارة التنفيذية فى الصيغة الآتية :

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية بالعدد ١٩٩ مكرر الصادر بتاريخ ١٧ سبتمبر سنة ١٩٥٩

« تتولى وزارة التربية والتعليم مهمة تربية الجيل تربية صالحة لينشأ كل فرد صحيح الايمان قويم الخلق مستنير الفكر قوى الجسم محباً لوطنه معتزاً بقوميته العربية مدركاً لواجباته ومزوداً بالمعلومات الضرورية التى تجعله مواطناً صالحاً قادراً على خدمة بلاده وأمته العربية . ولأداء هذه المهمة تقوم وزارة التربية والتعليم بما يلى :

(ا) تأسيس المدارس والمعاهد والجامعات على اختلاف درجاتها وأنواعها وادارتها .

(ب) تنظيم شئون التربية الرياضية والاجتماعية والكشفية والفتوة فى هذه المدارس والمعاهد .

(ج) الاشراف على التعليم الخاص وتنظيم شئونه .

ويستخلص من هذا النص ومن مقارنته بنصوص القرار السابق ذكره الخاص بتحديد مسئوليات وزارة التربية والتعليم المركزية أن مهمة التربية والتعليم وانشاء وادارة المدارس والمعاهد والجامعات التى تتولى تحقيق رسالة التربية والتعليم ، كل هذا يدخل فى اختصاص الوزارة التنفيذية . أما رسم السياسة العامة للتربية والتعليم ووضع الخطط والمشروعات لتنفيذ هذه السياسة فيدخل فى اختصاص الوزارة المركزية .

وتوزيع الاختصاصات والمسئوليات بين الوزارتين على هذا الأساس يبدو متفقاً مع المبدأ العام المنصوص عليه فى القرار الصادر فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ السابق ذكره .

ونصت المادة الرابعة من نفس القرار على تكوين وتنظيم الجهاز الادارى للوزارة فى الصيغة الآتية :

« يتألف جهاز الوزارة من الوزير وهو المرجع الأعلى للوزارة يؤازره فى عمله أمين عام وأمين مساعد وادارات عامة ودوائر عامة وشعب فى الادارة المركزية ومديريات للتربية والتعليم فى الادارات الفرعية والمحافظات » .

وهذا النص يجعل السلطة العليا فى شئون الوزارة التنفيذية للوزير التنفيذى ، وهذا هو الوضع الذى يتفق مع القاعدة العامة المنصوص عليها فى قرار ٢٦ من اكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين .

– ٣ –

فى ١١ مايو سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٨٩٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشئون الاجتماعية والعمل المركزية (١) .

وفى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٩ (٢) فى شأن اختصاصات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل التنفيذية بالاقليم المصرى وتنظيمها وترتيب مصالحها .

وقد وزعت الاختصاصات بين الوزارتين بوجه عام على نفس الأساس الذى حدده قرار ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٥٩ .

فنصت المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة المركزية على اختصاص هذه الوزارة بوضع السياسة الاجتماعية والعمالية فى جميع ميادين التعاون والعمل والتأمينات الاجتماعية والنشاط الاجتماعى الأهلى « فقرة أولا » وبحث ودراسة الموضوعات والمشاكل الاجتماعية والعمالية ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة ... « فقرة ثانيا » واقتراح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح ... « فقرة ثالثاً » .

ومن جهة أخرى نصت المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية « الفقرتان أولا وثانياً » على اختصاص هذه الوزارة (التنفيذية) بتنفيذ السياسة العامة فى نواحى الخدمات الاجتماعية وشئون العمل ، وتنفيذ

(١) نشر بالجريدة الرسمية ع ١٠٩ بتاريخ ٢٧ مايو سنة ١٩٥٩

(٢) نشر بالجريدة الرسمية ع ٢٥٩ بتاريخ ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٥٩

القوانين واللوائح المتصلة بالشئون الاجتماعية والعمل وعلى وجه الخصوص التشريعات الخاصة بالعمل والتعاون بصوره المختلفة والمساعدات والتأمينات الاجتماعية والنشاط الأهلى ورعاية الشباب .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن القرار الخاص بالوزارة التنفيذية تضمن نصوصاً يمكن أن تثير الشك فى حقيقة مدلولها ويخشى أن يترتب على وجودها فى صيغتها المطلقة التى وردت بها هدم الحد الفاصل بين اختصاصات كل من الوزارة المركزية والوزارة التنفيذية أو على الأقل أن يصبح هذا الحد غير واضح المعالم .

ذلك أن المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية نصت فى فقرتها « ثالثاً » على ما يأتى :

« اجراء الدراسات والبحوث المتصلة بتنفيذ السياسة العامة للتخطيط الاجتماعى والعمالى ، وعلى الأخص فى النواحى المتصلة بالعمل والتعاون وشئون الأسرة والعادات والتقاليد والنشاط الاجتماعى الأهلى والمساعدات الاجتماعية ورعاية الشباب واقتراح التشريعات والنظم الخاصة بهذه الشئون » .

ونصت الفقرة « رابعاً » من نفس المادة على ما يأتى :

« وعلى وجه عام تختص الوزارة بكل ما يتصل بمراقبة التطور الاجتماعى والعمالى والتطور فى الوسائل والتدابير التى ترمى الى توجيه هذا التطور توجيها يتسق مع مطالب الشعب واحتياجاته الاجتماعية فى حدود السياسة المرسومة » .

وختمت المادة الثانية «فقرة ب» من نفس القرار بالعبارة الآتية :

« وتتولى كل منطقة اقليمية جميع الاختصاصات المبينة فى المادة الأولى فى حدود اختصاصها المكانى على ضوء السياسة العامة التى تضعها الوزارة » .

وهذه النصوص فى مجموعها تثير الشك فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بوضع المشروعات والبرامج التى تلزم لتنفيذ السياسة العامة للتخطيط الاجتماعى والعمالى والقيام بالدراسات والبحوث التى تلزم لذلك . ذلك لأن الفقرتين «ثالثاً ورابعاً» من المادة الأولى من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية تجعل هذه الأمور من اختصاص الوزارة التنفيذية . فى حين أن المعروف طبقاً لنصوص القرار الجمهورى الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن توزيع الاختصاصات ونصوص القرار الخاص بوزارة الشئون الاجتماعية والعمل المركزية أن وضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة من اختصاص الوزارة المركزية .

وليس هذا فقط بل انها تثير الشك فى تحديد السلطة المختصة باقتراح واعداد السياسة العامة للوزارة . ذلك لأن المادة الثانية فقرة «ب» من القرار الخاص بالوزارة التنفيذية أشارت فى ختامها الى السياسة العامة التى تضعها الوزارة دون أن تحدد ما اذا كانت هذه الاشارة تنصرف الى الوزارة التنفيذية أو الوزارة المركزية . واذا لاحظنا أن هذه الاشارة وردت فى قرار خاص بالوزارة التنفيذية فانه من الطبيعى أن يقال إن هذه الاشارة التى وردت فى ختام المادة الثانية فقرة «ب» من هذا القرار انما تنصرف الى الوزارة التنفيذية . وفى هذه الحالة يصبح النص متعارضاً مع نصوص القرار الجمهورى الخاص بتوزيع الاختصاص ومع القرار الخاص بتحديد مسئوليات وتشكيل الوزارة المركزية . اللهم الا أن يكون المقصود أن يكون لكل من الوزارتين المركزية والتنفيذية سياسة عامة للشئون الاجتماعية تنفرد بها وهوما يتعارض مع النصوص الصريحة التى قام عليها نظام الوزارات المركزية والتنفيذية .

لهذا كله نرى أن نصوص القرار الصادر فى شأن وزارة الشئون الاجتماعية والعمل التنفيذية بالاقليم المصرى فى صيغتها الحالية تبدو فى مجموعها فى حاجة الى تحديد أدق وأوفى حتى تتبين الحدود الفاصلة بين اختصاصات الوزارة المركزية والوزارة التنفيذية فى صورة واضحة لا تثير الشك .

في ١٠ مايو سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩[1] بشأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية . ونص فى المادة الأولى منه على اختصاص هذه الوزارة بتخطيط السياسة الصحية والعلاجية فى جميع ميادين الصحة العامة بما يتفق والأهداف القومية وفى نطاق السياسة العامة للدولة « فقرة أولا » ووضع الخطط والمشروعات والبرامج لتنفيذ هذه السياسة وتطويرها بما يلائم حاجات البلاد واستصدار القرارات الجمهورية اللازمة لذلك وأصدار القرارات المنظمة لها .

وفى ٤ يوليه سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ باعادة تنظيم وزارة الصحة العمومية بالاقليم الجنوبى ونص فى المادة الثانية منه على ما يأتى :

« تختص الوحدات فى الديوان العام سواء كانت ادارات عامة أو مراقبات أو ادارات باقتراح واعداد السياسة العامة للوزارة وبالتوجيه والاشراف وما يتصل بذلك أو يتفرع عليه من مشروعات أو قواعد أو قرارات أو تعليمات . وتختص المناطق الطبية فى المحافظات والمديريات كل فى حدود اختصاصها المكانى بالادارة وتنفيذ السياسة الادارية والفنية وتنفيذ القوانين واللوائح وكذلك الأوامر والمنشورات والتعليمات الصادرة من الوزارة .

وهذا النص يثير الشك فى تحديد الوزارة المختصة بوضع السياسة العامة لوزارة الصحة هل هى الوزارة التنفيذية أى الوحدات التى توجد فى الديوان العام للوزارة التنفيذية كما تقول المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ الخاص باعادة تنظيم وزارة الصحة العمومية بالاقليم الجنوبى أو الوزارة المركزية كما تقول المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية ؟

---

(١) الجريدة الرسمية ع ١٠٥ بتاريخ ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩

اذا لاحظنا أن القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين هو الذى وضع أساس النظام الحالى وأنه يعتبر لذلك بمثابة القانون الأساسى فى تحديد مسئوليات واختصاصات الوزارات المركزية والتنفيذية . وأن هذا القرار نص فى المادة الخامسة منه على أن الوزير التنفيذى مسئول أمام رئيس الجمهورية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية . كما نص فى المادة السادسة على أن الوزير المركزى يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته . وأن الوزير التنفيذى يقوم بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج .

اذا لاحظنا ذلك كله فانه يمكن القول تأسيساً على ما تقدم أن اختصاص الوزير التنفيذى مقصور على أعمال التنفيذ وأن رسم السياسة العامة للوزارة ووضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة يخرج عن اختصاصه وفى هذه الحالة يصبح نص المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٩٩ لسنة ١٩٥٩ الخاص باعادة تنظيم وزارة الصحة بالاقليم الجنوبى متعارضاً مع نصوص القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتوزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين ومع نصوص القرار رقم ٨٣٨ لسنة ١٩٥٩ الصادر بشأن مسئوليات وتشكيل وزارة الصحة المركزية . اللهم الا أن يكون المقصود أن يكون للشئون الصحية فى دولة واحدة سياستان، احداهما تضعها الوزارة المركزية وأخرى تضعها الوزارة التنفيذية للاقليم الجنوبى ، وقد توجد سياسة ثالثة تضعها الوزارة التنفيذية للاقليم الشمالى ، وهو ما يتعارض مع النصوص الصريحة التى قام نظام الوزارات المركزية والتنفيذية عليها .

وازاء هذا التعارض يصبح من المتعين تعديل نصوص القرار الصادر فى شأن وزارة الصحة التنفيذية بما يتفق مع المبدأ الأساسى المقرر فى قرار توزيع الاختصاصات (١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

- ٥ -

فى ١٠ مايو سنة ١٩٥٩ وهو نفس التاريخ الذى صدر فيه القرار الجمهورى الخاص بوزارة الصحة المركزية صدر القرار الجمهورى رقم ٨٣٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشئون البلدية والقروية المركزية . وقد نصت الفقرة «أولا» من المادة الأولى منه على اختصاص الوزارة المركزية بوضع السياسة العامة لشئون الخدمات والمرافق العامة فى مسائل حددتها المادة وهى تشمل معظم المسائل التى تدخل فى اختصاص الوزارتين التنفيذيتين والمجالس البلدية (١) .

وتضمنت الفقرة الثانية من المادة نصاً مماثلا للنص الوارد فى القرار الخاص بوزارتى الصحة المركزية والتربية والتعليم المركزية . وهذا النص يتفق والمبدأ الأساسى المنصوص عليه فى القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتوزيع الاختصاصات .

- ٦ -

فى ١٧ مارس سنة ١٩٥٩ صدر القرار الجمهورى رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية . وحددت المادة الأولى منه مسئوليات هذه الوزارة وهى لا تقتصر على رسم السياسة العامة ولكنها تشمل عدة مسائل مالية محددة بالنص وهى كلها مسائل مشتركة بين الاقليمين يشمل النظر فى شأنها الاقليمين معاً . والفقرة «أولا» من المادة الأولى تتكلم عن السياسة المالية العامة للجمهورية بقولها .

« دراسة الأوضاع المالية فى كل من الاقليمين ورسم سياسة مالية عامة للجمهورية والعمل على توحيد مختلف التشريعات المالية فى اطار هذه السياسة

---

(١) هذه المسائل هى تخطيط المدن والقرى — مياه الشرب — التعمير والاسكان — الانارة — المجارى — النقل داخل المدن — المبانى العامة — الطرق — أماكن السياحة والأصطياف والمشاتى — تحسين البيئة .

والفقزة «ثانياً» تتكلم عن اقتراح فرض الضرائب والرسوم بأنواعها .

والفقرة «ثالثا» تتكلم عن مناقشة ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة واعداد الميزانية العامة للجمهورية العربية المتحدة .

والفقرة «رابعاً» تتكلم عن التشريعات والتعريفات الجمركية وتوحيد الاجراءات الجمركية .

والفقرة «خامساً» تتكلم عن توحيد حسابات الدين العام وادارة أمواله وتحديد التزامات الدولة الاجمالية والسنوية .

والفقرة «سادساً» تتكلم عن وضع خطة موحدة لتمويل المشروعات الانتاجية تبنى على أساس دراسة أوضاع السوق المالية فى كل من الاقليمين .

والفقرة «سابعاً» تتكلم عن ترتيب الوظائف بمختلف الوزارات والمصالح وتحديد عددها واختيار الموظفين وتدريبهم ووضع التشريعات والأنظمة واللوائح الخاصة بهم والاشراف على تطبيقها والافتاء بشأنها [1] .

ويمتاز هذا القرار كما يتبين من مراجعة الفقرات السابقة أنه تضمن تحديداً واضحاً صريحاً لاختصاصات وزارة الخزانة المركزية . وأن كل المسائل التى تدخل فى اختصاص هذه الوزارة تشمل الاقليمين معاً .

ثالثاً
تحديد مركز الوزارات المركزية وتنظيم علاقتها بالوزارات التنفيذية

- ١ -
تحديد مركز الوزارة المركزية ومسئولياتها

حددت مسئوليات واختصاصات كل من الوزارات المركزية والتنفيذية أولا وبصفة عامة فى القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ الصادر

---

(١) يلاحظ مع ذلك أن ديوان الموظفين الذى كان تابعاً لوزارة الخزانة المركزية قد ألحق أخيراً برياسة الجمهورية . ولهذا فانه يبدو أن شئون الموظفين المنصوص عليها فى الفقرة سابعاً تعتبر خارجة الآن عن اختصاص وزارة الخزانة المركزية (قرار جمهورى رقم ١٩٢٤ لسنة ١٩٥٩ جريدة عدد ٢٣٩ فى ١٩٥٩/١١/٣ .

فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ ثم حددت هذه المسئوليات والاختصاصات بعد ذلك تفصيلا بالنسبة لبعض الوزارات فى القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن وسبقت الاشارة اليها . وقد عرضنا فيما تقدم لتحديد هذه المسئوليات والاختصاصات مستندين فى ذلك الى نصوص القرارات الجمهورية السابق ذكرها .

ومع ذلك فانه يجب أن يلاحظ أن بعض الوزارات المركزية منحت اختصاصات أخرى محددة بمقتضى قوانين أو قرارات جمهورية صدرت فى هذا الشأن نذكر منها على سبيل المثال :

١ — القرار الجمهورى رقم ١٤٩٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٨[١] بالحاق مصلحة التنظيم الصناعى ، والمجلس الاستشارى للصناعة ، والهيئة المصرية للتوحيد القياسى ، والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة ، والهيئة العامة لشئون البترول بوزارة الصناعة المركزية .

٢ — القرار الجمهورى رقم ١٤٩٩ لسنة ١٩٥٨ بتخويل وزير الصناعة المركزى بعض الاختصاصات الواردة فى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم الصناعة وتشجيعها بالاقليم المصرى .

٣ — القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٩ فى شأن اشراف وزارة الصناعة المركزية على البنك الصناعى [٢] .

ويستخلص من النصوص التى صدرت فى شأن اختصاصات ومسئوليات الوزارات المركزية والتنفيذية فى صيغتها الحالية :

---

(١) الجريدة الرسمية ع ٤٠ بتاريخ ١١ من ديسمبر سنة ١٩٥٨

(٢) يلاحظ أن أهمية النصوص السابقة زالت الآن بعد ضم وزارة الصناعة التنفيذية فى الاقليم الجنوبى الى وزارة الصناعة المركزية .

١ — أن الاختصاص العام للوزارات المركزية يقتصر — فيما عدا ما يتقرر بنص خاص — على اعداد السياسة العامة للوزارتين التنفيذيتين ووضع الخطط والمشروعات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة واقتراح مشروعات القوانين والقرارات . وأن عملها فى كل هذا لا يعتبر نهائياً واجب التنفيذ الا بعد اعتماده من رئيس الجمهورية وصدور القرارات اللازمة فى شأنه .

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار الوزارات المركزية بمثابة أجهزة تدخل فى تنظيم سلطة رياسة الجمهورية مهمتها معاونة رئيس الجمهورية فى مباشرة اختصاصاته الادارية بوصفه سلطة قيادة .

٢ — أن الوزارات التنفيذية تقتصر مهمتها — فيما عدا ما ينص عليه بنص خاص — على تنفيذ السياسة العامة للوزارة وتنفيذ البرامج والمشروعات التى تعد لهذا الغرض بعد اقرارها واعتمادها من رئيس الجمهورية وادارة شئون الوزارة بوجه عام .

— ٢ —

تحديد طبيعة العلاقة بين الوزارات المركزية والتنفيذية

النصوص التى تعرضت لتنظيم العلاقة بين الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية وردت فى القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ فى شأن الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين وفى القرارات التى صدرت فى شأن مسئوليات وتشكيل بعض الوزارات المركزية . ونعرض فيما يلى لدراسة هذه النصوص وتحديد مدلولها :

أولا : نصت المادة الأولى من القرار الجمهورى الصادر فى شأن الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين على ما يأتى :

« يتولى الوزير المركزى الاشراف على شئون وزارته وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية . ويكون مسئولا عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية » .

ونصت المادة السادسة فقرة ثانية وثالثة من نفس القرار على ما يأتى :

« يتولى كل وزير مركزى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية ويقوم الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها » .

ويثير هذان النصان التساؤل عن طبيعة ومدى سلطة الوزير المركزى ازاء الوزارة التنفيذية .

فقد يقال أن الفقرة الثانية من المادة السادسة تتكلم عن برنامج تخطيطى يضعه الوزير المركزى للمشروعات اللازمة فى وزارته والفقرة الثالثة من نفس المادة تتكلم عن قيام الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ البرنامج السابق ذكره الذى يضعه الوزير المركزى وتقديم تقارير دورية للوزير المركزى عن سير المشروعات الواردة فى هذا البرنامج . وهذا يفيد أن الاشارة الى الوزارة فى قول النص « المشروعات اللازمة فى وزارته » لاتنصرف الى الوزارة المركزية التى يتولاها الوزير المركزى فقط ولكنها تنصرف أيضا الى الوزارة التنفيذية .

وقد يقال ان القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن لم تقتصر على تعيين وزراء مركزيين ولكنها أنشأت وزارات مركزية مع الوزارات التنفيذية وأقامت على رأس كل وزارة مركزية وزير مركزى وعلى رأس كل وزارة تنفيذية وزير تنفيذى . وعلى هذا فان النص على اشراف الوزير المركزى « على وزارته » ينصرف الى الوزارة المركزية دون الوزارة التنفيذية .

ولكننا نرى تمشياً مع مدلول النصوص التى نظمت العلاقة بين الوزارات المركزية والتنفيذية التى سوف ندرسها فى الفقرة التالية — أن النص على اشراف الوزير المركزى على « وزارته » يجب تفسيره على أنه يشمل الاشراف على الوزارة التنفيذية أيضاً. ويبقى بعد هذا أن نحدد طبيعة هذاالاشراف ومداه .

وفى رأينا أنه يجب قبل ابداء رأى نهائى فى هذا الشأن أن نعرض أولا لتحديد مدلول لفظ الاشراف الذى أورده النص . ثم نحدد بعد ذلك فى ضوء التفسير الذى يستقر عليه الرأى مدى سلطة الوزير المركزى فى الاشراف على الوزارة التنفيذية .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن لفظ « الاشراف » استخدم فى التشريعات والقرارات التى صدرت خلال السنوات الأخيرة للدلالة على معنيين مختلفين .

فهو يستخدم أحياناً بقصد تخويل الرئيس الذى يتولى الاشراف حق فرض ارادته بصفة نهائية على كل الشئون التى تخضع لاشرافه بمعنى أن الرئيس المشرف يكون له الرأى النهائى الأعلى فى هذه الشئون ويكون الموظفون الذين يعملون تحت اشرافه مسئولين أمامه عن أعمالهم .

وقد استعمل لفظ الاشراف بهذا المعنى فى مرسوم ٤ أغسطس سنة ١٩٥٣ وفى دستور جمهورية مصر الصادر فى سنة ١٩٥٦ وفى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة فى قوله يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته [1] .

---

(١) نذكر من النصوص التى استعملت لفظ الاشراف بهذا المعنى أيضاً ما يلى:

(ا) نص المادة ٨ من القانون رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٥٣ الخاص بتنظيم وزارة الحربية فى قوله « يشرف الوزير على أعمال وزارة الحربية وتتولاها الهيئات الآتية » .

(ب) ونص المادة ٣ من القانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم وزارة الثقافة والارشاد القومى فى قوله « وزير الثقافة والارشاد القومى هو المرجع الأعلى للوزارة فى الشئون التوجيهية وفى الاشراف على الأعمال والمناهج ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة ... »

والمقصود من مثل هذا النص أن الوزير وان كان لا يدير شئون الوزارة بنفسه الا أنه هو الذى يرسم السياسة العامة للوزارة ويكون له الرأى النهائى الأعلى فى تنفيذها بمعنى أنه يملك حق فرض ارادته على المرؤوسين الذين يتولون ادارة شئون الوزارة تحت اشرافه وحق مساءلتهم كما هو الشأن فى النظام الانجليزى .

ويستخدم لفظ الاشراف بمعنى آخر هو قصر حق السلطة التى تتولى الاشراف على الرقابة العليا فقط على الهيئات الخاضعة لاشرافها مع الاحتفاظ بسلطة البت نهائياً فى هذه الشئون للسلطة التى تتولى الادارة .

وقد استعمل اللفظ بهذا المعنى فى كثير من القرارات التى صدرت بتنظيم الوزارات فى الجمهورية العربية المتحدة نذكر منها على سبيل المثال :

١ ـ الاشراف على البنك المركزى وعلى البنوك التجارية . وقد كان حق مباشرة هذا الاشراف أصلا من اختصاص وزارة المالية والاقتصاد ثم أصبح بمقتضى القرار الجمهورى الصادر فى ١٥ مارس سنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد والتجارة من اختصاص وزارة الخزانة [١] .

٢ ـ اشراف وزارة الشئون البلدية والقروية على البلديات وعلى المؤسسات العامة البلدية وعلى المرافق العامة القائمة فى المدن والقرى وما ينشأ فيها بما فى ذلك شركات التزام المرافق العامة . وقد نص على اختصاص الوزارة بمباشرة هذا الاشراف فى القرار الجمهورى الصادر فى ١٣ مارس سنة ١٩٥٨ فى الفقرات أولا ، وثانياً ، وسادساً [٢] .

٣ ـ الاشراف على مؤسسات الكهرباء بدمشق وحمص وحماه وحلب ودير الزور والقامشلى وشركة مرفأ اللاذقية . وقد نص على اختصاص

---

(١) يراجع نص القرار فى النشرة التشريعية عدد مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٠

(٢) النشرة التشريعية عدد مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٣

وزارة الأشغال فى الاقليم السورى بمباشرة هذا الاشراف فى القرار الجمهورى الصادر بتنظيم هذه الوزارة فى ٧ من أبريل سنة ١٩٥٨ (١) .

وواضح أن الهيئات التى نص على اخضاعها لاشراف الوزارات فى الفقرات الثلاثة السابقة هى هيئات عامة مستقلة أو شركات وبنوك تجارية وصناعية وسلطة الوزارات على مثل هذه الهيئات والشركات لا تشمل الادارة وانما تقتصر على الرقابة فقط وان لفظ الاشراف قد استعمل فى القرارات الثلاثة السابق ذكرها فى هذا المعنى .

والآن وقد عرفنا مدلول لفظ الاشراف نعود الى بحث المقصود بالنص على أن سلطة الوزير المركزى هى الاشراف على شئون وزارته . هل يقصد منه منح الوزير المركزى سلطة الاشراف على الوزارة التنفيذية وفقاً للتفسير الأول أو التفسير الثانى .

فى رأينا أن المقصود هو منح الوزير المركزى سلطة اشراف بالمعنى الثانى أى سلطة رقابة عامة على الوزارة التنفيذية وأن حقه فى مباشرة هذه الرقابة يكاد ينحصر فى تتبع تنفيذ المشروعات والبرامج التى يضعها (الوزير المركزى) وتنسيق العمل بين الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين وهذا هو التفسير الذى يتفق مع النصوص القائمة فى هذا الشأن .

ذلك لأن القول بأن الوزير المركزى يملك سلطة اشراف على الوزارة التنفيذية بالمعنى الأول لهذا اللفظ أى بمعنى أنه يعتبر رئيساً للوزير التنفيذى وأن يكون الوزير التنفيذى خاضعاً لسلطته الرئاسية ومسئولا أمامه . هذا المعنى لايستقيم مع وجود وزارة مركزية (فى الحكومة المركزية) ووزارتين تنفيذيتين (فى كل من الاقليمين) ومع استقلال كل وزارة من الوزارات الثلاث فى تكوينها وفى ميزانياتها .

---

(١) النشرة التشريعية عدد أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٢

وهو فوق هذا يتعارض مع صريح نص المادة الخامسة من القرار الجمهورى الصادر فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ فى قوله « يكون الوزير التنفيذى مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية » . لأن اعتبار الوزير المركزى رئيساً للوزير التنفيذى كان يقتضى أن يكون الأخير مسئولا أمامه (الوزير المركزى) لا أمام رئيس الجمهورية .

وهذا القول يبدو متعارضاً من جهة أخرى مع النصوص الصريحة التى نظمت العلاقة بين الوزارة المركزية والوزارتين التنفيذيتين ونعرض لها فى الفقرة التالية .

ثانياً : تضمنت القرارات الجمهورية التى صدرت فى شأن الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية نصوصاً تتعلق بتنظيم العلاقة بينها . وهذه النصوص هى نص المادة السادسة من القرار الجمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨ والفقرة «سابع عشر» من المادة الأولى من القرار الجمهورى الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية[١] والمادة الثالثة من نفس القرار والمواد الأخرى المماثلة التى وردت فى القرارات الخاصة ببعض الوزارات المركزية :

ويستخلص من هذه النصوص أن اختصاص الوزير المركزى فى علاقته بالوزارتين التنفيذيتين يشمل أمرين :

الأمر الأول : نصت عليه المادة السادسة فقرة أخيرة من القرار الجمهورى الصادر فى شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين بقولها « ... يقوم الوزير التنفيذى بالعمل على تنفيذ هذا البرنامج (المقصود البرنامج الذى يضعه الوزير المركزى بعد اعتماده من رئيس الجمهورية) ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم منها » .

---

(١) قرار رقم ١٠٧ لسنة ١٩٥٩ أنظر النشرة التشريعية عدد يناير سنة ١٩٥٩ ص ١٦١

وحددت الفقرة سابع عشر من المادة الأولى من القرار الصادر بشأن مسئوليات وزارة التربية والتعليم المركزية اختصاص الوزير المركزى فى هذا الشأن وهو يشمل كما يقول النص « متابعة تنفيذ الخطط والمشروعات المقررة عن طريق التقارير التى تتلقاها الوزارة المركزية من الوزارتين التنفيذيتين ومن الأجهزة المختصة بالوزارة الموكزية عن طريق الاطلاع المباشر الذى يقوم به موظفو الأجهزة المختصة بالوزارة المركزية » .

الأمر الثانى : نصت عليه المادة الثالثة من القرار الجمهورى الصادر فى شأن مسئوليات وزارة التربية والتعليم المركزية فى قولها « يقووم وزير التربية والتعليم المركزى باصدار القرارات اللازمة لتنظيم العمل فى الوزارة المركزية وتنسيق التعاون بينها وبين الوزارتين التنفيذيتين فى حدود الاختصاصات المبينة فى المادة الأولى من هذا القرار » .

ومن الواضح أن كل النصوص التى أشرنا اليها فيما تقدم لا تخول الوزير المركزى سلطة رئاسية على الوزير التنفيذى كما أنها لا تخوله حق مساءلته عن سير العمل فى وزارته (الوزارة التنفيذية) وأن السلطة فى كل هذا مقررة لرئيس الجمهورية . ومسئولية كل من الوزير المركزى والوزير التنفيذى انما تكون أمام رئيس الجمهورية (أو أمام مجلس الأمة فى حالة وجوده) .

رابعاً

رأينا فى نظام الوزارة المركزية والتنفيذية وقيمته من الناحية التنظيمية ومستقبله

ان النظام الحالى فيما تضمنه من انشاء أكثر من وزارة واحدة لتحقيق غرض واحد محدد من أغراض الدولة هو بلا شك نظام مستحدث . وهو فوق هذا قد يبدو فى ظاهره مخالفاً للمبادىء المسلم بها فى تنظم الوزارات بوجه عام . ذلك لأن الوظيفة الادارية وفقاً لمبادىء التنظيم السليم تشمل رسم السياسة العامة ووضع البرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذها والاشراف على تنفيذ هذه السياسة وتلك البرامج وتوجيه وادارة أعمال التنفيذ فعلا . وتقضى مبادىء التنظيم السليم بوجوب حصر سلطة مباشرة هذه الوظيفة

كاملة بجميع عناصرها فى يد سلطة رئاسية عليا واحدة وهذه هى سلطة القيادة بالنسبة للجهاز الادارى فى الدولة كلها كمجموع وسلطة الرئيس الادارى الأعلى (وهو الوزير) فى كل قسم من الأقسام الادارية الرئيسية فى الدولة .

ولهذا قلنا أن انشاء وزارة مركزية ووزارتين تنفيذيتين لمباشرة الوظيفة الادارية فى كل قسم من الأقسام الادارية الرئيسية فى دولة واحدة يبدو متعارضا مع مبادىء التنظيم المسلم بها .

غير أننا نرى مع ذلك أن هذا التعارض الظاهر بين نظام الوزارات المركزية والتنفيذية ومبادىء التنظيم المسلم بها لا يعيب هذا النظام ولا ينقص من قيمته اذا أدخلنا فى اعتبارنا الظروف التى أنشىء فيها والأهداف الخاصة التى أنشىء لتحقيقها .

ذلك لأنه بالرغم من أن الجمهورية العربية المتحدة تكون مع باقى الدول العربية أمة عربية واحدة الا أن الأوضاع الشاذة التى كانت سائدة فى المحيط الدولى قد جعلت من كل منها دولة مستقلة لكل منهما دستورا خاصاً ونظما خاصة تختلف عن الدستور والنظم المعمول بها فى الدولة الشقيقة .

ولاشك أن توحيد مصر وسوريا فى هذه الظروف كان يقتضى اعداداً خاصاً سابقاً لدراسة الأوضاع القائمة فى كل من الدولتين واجراء البحوث واتخاذ الاجراءات التى تلزم لتيسير مهمة توحيد النظم فى الدولتين .

غير أن الظروف الوطنية والقومية قضت بأن يتم التوحيد من الناحية الدستورية والقومية بدون اعداد سابق . وهذه حقيقة أعلنها السيد رئيس الجمهورية صراحة فى خطبه .

ولهذا فانه بعد أن تمت الوحدة بين الدولتين من الناحية الدستورية والقومية على الأساس وفى الظروف السابق ذكرها أصبحت مصلحة الدولة الموحدة الجديدة تتطلب العمل فى وقت واحد لتحقيق هدفين أساسين .

الأول : ضمان سير المرافق العامة ورعاية مصالح الشعب فى الاقليمين وفقاً للنظم والأوضاع القائمة فى كل اقليم .

والثانى : تحويل الوحدة الدستورية التى تمت الى وحدة حقيقية فعلية وذلك بوضع تشريعات ونظم موحدة جديدة تحل محل التشريعات والنظم القائمة فى كل من الاقليمين .

وفى رأينا أن نظام الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية هو أفضل نظام كان يمكن ابتكاره لتحقيق هذين الهدفين معاً وفى وقت واحد .

ذلك لأن الوزارات التنفيذية فى هذا النظام تتولى الاشراف على المرافق العامة فى كل اقليم وفقاً للتشريعات والأوضاع المقررة فيه وبهذا يستمر سير المرافق العامة مضطرداً منتظما وفقاً للتشريعات والنظم القائمة فى كل اقليم طوال الفترة التى تسبق توحيد التشريعات والنظم فى الاقليمين وبهذا يتحقق الهدف الأول .

أما الوزارات المركزية فتتولى عملها فى سبيل توحيد التشريعات والنظم فى الاقليمين ، كما تتولى رسم سياسة موحدة يتم فى ظلها توحيد تلك القوانين والنظم .

ويبدو هذا المعنى واضحاً فى نصوص القرارات الجمهورية التى صدرت فى شأن الوزارات المركزية والتنفيذية على السواء . وقد سبقت الاشارة الى النصوص التى تحدد اختصاصات ومسئوليات كل من الوزارات التنفيذية والمركزية . ويلاحظ على النصوص التى تحدد مسئوليات الوزارات المركزية بصفة خاصة انها تضمنت فى أكثر من موضع اشارات صريحة الى الهدف الذى أنشئت هذه الوزارات لتحقيقه وهو توحيد التشريعات والنظم فى الاقليمين .

فقد أفصحت المادة السادسة من القرار الجمهورى الصادر فى شأن الاختصاصات ونظام العمل فى الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين

عن هذا المعنى فى قولها « يقدم الوزير المركزى الى رياسة الجمهورية مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة باقليمى الجمهورية .

وأفصحت الفقرة «خامس عشر» من المادة الأولى من القرار الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة التربية والتعليم المركزية عن نفس المعنى بقولها فى معرض تحديد المسائل التى تدخل فى اختصاص الوزارة المركزية « اقتراح مشروعات القوانين والقرارات واللوائح تمهيداً لاعتمادها من السلطة المختصة واصدار القرارات واللوائح المنظمة للقوانين والتشريعات بما يكفل توحيد اتجاهات ومسائل التربية والتعليم والعلاقات الثقافية فى الجمهورية العربية المتحدة » وورد نص مماثل فى القرار الصادر فى شأن مسئوليات وتشكيل وزارة الشئون البلدية والقروية المركزية (م ١ فقرة ثانياً) . وافصح القرار الصادر فى شأن وزارة الخزانة المركزية عن نفس المعنى فى أكثر من فقرة من فقرات المادة الأولى منه وقد سبقت الاشارة الى هذه الفقرات فى موضعها (١) .

غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن مزايا النظام الحالى هى فى نظرنا مزايا مؤقتة تزول بزوال الظروف التى دعت لانشائه فى الصورة التى رسمناها فيما تقدم .

---

(١) نصت هذه المادة على أن وزارة الخزانة تمارس مسئولياتها على النحو الآتى :

(أولا) دراسة الأوضاع المالية فى كل من الاقليمين ورسم سياسة مالية عامة للجمهورية والعمل على توحيد مختلف التشريعات المالية فى اطار هذه السياسة .

(رابعاً) وضع التشريعات والتعريفات الجمركية وتوحيد الاجراءات الجمركية .

(خامساً) توحيد حسابات الدين العام وادارة أمواله وتحديد التزامات الدولة الاجمالية والسنوية .

(سادساً) وضع خطة موحدة لتمويل المشروعات الانتاجية تبنى على أساس دراسة أوضاع السوق المالية بكل من الاقليمين .

ولهذا فاننا نشعر بأن هذا النظام بوضعه الحالى لن يكون له محل بعد أن يتم توحيد التشريعات والنظم فى الاقليمين . وقد يكون فيما تقرر أخيراً من ضم وزارة التموين التنفيذية بالاقليم الجنوبى الى الوزارة المركزية وضم وزارة الصناعة التنفيذية بالاقليم الجنوبى الى الوزارة المركزية ما يزكى هذا الشعور .

المستحدث فى مشروع قانون المرافعات الموحد

للأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا

أستاذ المرافعات المدنية والتجارية بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

مقدمة :

١ — عهد الى لجنة توحيد التشريع (*) مهمة وضع قانون موحد لشطرى الجمهورية . وكان على هذه اللجنة أن تدرس القانون السورى والقانون المصرى ، وأن توفق بين النصوص المتعارضة ، وأن تستبقى النصوص المتطابقة . وقد رأت اللجنة بمناسبة القيام بهذه المهمة الرئيسية أن تعالج النظم والأوضاع والنصوص التى يشوبها نقص أو غموض أو ابهام ولو كانت متطابقة فى القانونين ، كما رأت أن يكون رائدها التيسير على المتقاضين والقضاة ، فالقوانين الاجرائية لا يجب أن تشغل وقت القاضى وتجب من جهده وعمله الرئيسى المتصل بموضوع الحقوق ، وانما يجب أن تكون وسيلة سهلة لاقتضاء الحقوق .

وفى هذا تقول المذكرة التفسيرية لمشروع القانون الموحد للاجراءات فى المواد المدنية والتجارية : أسند الى هذه اللجنة توحيد قانونى المرافعات فى الاقليم المصرى وأصول المحاكمات فى الاقليم السورى وقد رأت وهى تضطلع بهذه المهمة الأصلية أن يكون رائدها اقتباس ما يحقق حسن سير

(*) شكلت بالمكتب الفنى لسيادة رئيس الجمهورية لجنة من الأستاذ الدكتور رزق الله الأنطاكى ومن كاتب هذا المقال ، وضعت مشروعا تمهيديا فى هذا الصدد . ثم شكلت فى كل من الاقليمين لجنة لوضع مشروع موحد للمرافعات ، وكانت مكونة فى الاقليم المصرى من السيد الأستاذ عبد العزيز محمد الرئيس السابق لمحكمة النقض رئيساً ومن السيد الأستاذ نمر شنوده ومن كاتب هذا المقال . وشكلت بعدئذ لجنة مشتركة من الأستاذ الدكتور رزق الله الأنطاكى رئيساً ومن الأستاذ مصطفى كامل اسماعيل المستشار بمجلس الدولة ومن كاتب هذا المقال .

العدالة من مبادىء سواء أكانت واردة فى القانون المصرى أم فى القانون السورى أم فى غيرهما من التشريعات الحديثة المقارنة وذلك بقدر ما تسمح به ظروف المهمة التى وكلت اليها .

كما رأت اللجنة أيضاً أن تحافظ على الأحكام الأساسية فى التشريع القائم الذى الفته البلاد فى الاقليمين ورتبت حياتها القضائية على أوضاعه مع توفير العناصر الأساسية والضمانات التى تجعله صالحاً لمعالجة أوجه النقص الظاهرة التى كشف عنها العمل فيصبح أكثر يسراً وأبعد عن التعقيد وأكمل فى تحقيق أغراض التقاضى .

وأهم ما عنت به اللجنة العمل على احاطة المتقاضى بضمانات متعددة تحميه من عبث المشاكس كما يسرت له سبيل الحصول على حقه ، وكلفت القاضى أداء واجبه كاملا بأن يراقب من تلقاء نفسه سير الخصومة ويتحقق من سلامتها وصحتها ويوقع الجزاءات الرادعة على المهمل المتراخى من الخصوم فالعدالة ليست فى أن يصل صاحب الحق الى حقه فحسب ، وانما فى أن يستوفى حقه فى يسر وبغير اعنات أو ابطاء .

ولم تستحدث اللجنة من المبادىء الا ما جاء وليد التجربة بعد أن تحققت من صلاحيته فى البلاد التى أخذته عنها لأن الافراط فى تيسير الاجراءات يؤدى الى تعقيدها والى تجردها من الضمانات الأساسية للمتقاضين فتتضاعف المشاكسات والمشاحنات ويزداد اختلاف الرأى فى التافه من الأمور ويتصيد المتعنت هذا الخلاف لعرقله الاجراءات وتعقيدها فتضطرب أحكام المحاكم ويلتبس الأمر على المتقاضين وتمس العدالة فى الصميم .

٢ — اختيار اصطلاح « الاجزاءات فى المواد المدنية والتجارية » :

رأت لجنة توحيد المصطلحات مع لجنة قانون المرافعات أن تستبدل بعبارة قانون المرافعات أو قانون أصول المحاكمات عبارة « قانون الاجراءات فى المواد المدنية والتجارية » وهذا الاصطلاح يشمل بطبيعة الحال الاجراءات فى مواد الأحوال الشخصية .

ويقترح أحد الشراح الفرنسيين (١) أن تستبدل بعبارة قانون المرافعات عبارة القانون القضائى المدنى droit judiciaire civil لأنها أصدق فى التعبير عن حقيقة ما يشتمل عليه هذا القانون . ويذهب رأى آخر يقترح تعبير droit judiciaire privé (٢) لأن قانون المرافعات يعنى ببيان جزاء الاخلال بالحقوق التى يقررها القانون المدنى أو أى فرع من فروع القانون الخاص .

٣ ـ التعديلات الجوهرية :

فيما يلى أهم التعديلات الرئيسية :

١ ـ الغاء المعارضة فى الأحكام الغيابية :

الغى القانون السورى هذا الطريق من طرق الطعن ، كما أن التشريع القائم قد الغى المعارضة بالنسبة للمواد المستعجلة والمواد التى يوجب القانون الحكم فيها على وجه السرعة ، وعندما يختار المدعى اعادة تبليغ خصمه واعذاره حتى يعد الحكم حضورياً فى حقه ، واذ كان الأمر على هذا النحو فى التشريع القائم فان اللجنة لم تر ضيراً من ادخال نظام اعادة الاعلان بصفة وجوبية عدا الدعاوى المستعجلة حتى يعد الحكم حضورياً ـ بقوة القانون ـ فى جميع الأحوال بشرط أن يكون اعلان المدعى عليه واعذاره قد تم صحيحاً . أما اذا وقع التبليغ أو الاعذار باطلا وتخلف المدعى عليه عن الحضور فى جميع الجلسات جاز الطعن فى الحكم بطريق الاستئناف لأن الحكم يكون قد صدر بناء على اجراءات باطلة .

٢ ـ رفع الدعوى أو الطعن بطريق موحد :

نص المشروع على رفع الدعاوى والطعون أيا كان نوعها بصحيفة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة ، فكثير من التشريعات الأجنبية (تشريع

---

(١) موريل رقم ٤

(٢) سوليس ص ٥

النمسا وألمانيا) تنص على أن ترفع الدعوى بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة دون تبليغ المدعى عليهم ثم يفحص رئيس الدائرة طلب المدعى فى غرفة الشورى وله تصحيح شكل الدعوى وتقرير مدى قبولها ثم يأمر قلم الكتاب بتبليغ المدعى عليه لجلسة يعينها وبعد ذلك يقوم بتحضير القضية واذا ما تهيأت للحكم فى موضوعها أحالها الى المحكمة للفصل فيها .

وفى المشروع متى أودعت صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة وتم أداء الرسم المقرر كان على قلم الكتاب أن يقيدها من تلقاء نفسه فى ذات اليوم فى السجل الخاص بذلك ويعين جلسة لنظرها وتعتبر الدعوى مرفوعة ومنتجة لآثارها من وقت أداء الرسم كاملا باستثناء الآثار التى يرتبها القانون نتيجة علم المدعى عليه فهى لا تسرى الا من وقت تبليغه (م ٧٢ من المشروع) .

وأوجب المشروع على المدعى أن يرفق بصحيفة دعواه المستندات التى تؤيدها وصوراً منها موقعة منه أو من وكيله بمطابقتها للأصل (م ٧١ من المشروع) .

كما أوجب على قلم كتاب المحكمة أن يحيل الصحيفة فى يوم تقديمها وصورتها وكذا صور المستندات الى قلم المحضرين ليقوم بتبليغها الى المدعى عليه مع تكليفه الحضور فى الجلسة المعينة لنظر الدعوى (م ٧٣ من المشروع) والغاية التى استهدفها المشروع من ذلك هى تمكين المدعى عليه من أن يجيب عن الدعوى وأن يبدى دفاعه كاملا فى مذكرة يودعها قلم الكتاب قبل الجلسة الأولى المعينة لنظر الدعوى فلا يتعطل الفصل فيها (المذكرة التفسيرية للمشروع) .

٣ ــ وجوب ابداء سائر الدفوع الشكلية معاً فى بدء النزاع والا سقط الحق فيما لم يبد منها :

نص المشروع على وجوب ابداء جميع الدفوع الشكلية معاً فى بدء النزاع وقبل التكلم فى الموضوع والا سقط الحق فيما لم يبد منها وذلك تأسيساً على أن جميع هذه الدفوع انما تتصل بشكل الاجراءات ولا تمس موضوع

الدعوى وتهدف الى غرض واحد هو انهاء الخصومة بغير حكم فى موضوعها (م ١٣٣ من المشروع) .

ويقصد بالدفوع الشكلية فى هذا المقام كل دفع يوجه الى شكل الاجراءات ، فلم يتحكم المشروع بحصرها فى ثلاثة دفوع كما هو الحال بالنسبة الى التشريع القائم .

٤ ــ الاقلال من دواعى البطلان فى التشريع :

عنى المشروع بالاقلال من دواعى البطلان فى التشريع وبالنص على جواز تصحيح الاجراء الباطل بتكملته بشرط أن يتم ذلك فى الميعاد المقرر لاتخاذه وقبل التمسك ببطلانه ، وبهذا يزول أثر البطلان فى حالات يكون فيها تقريره مبالغة فى التمسك بالشكليات (م ٢/٢٩ من المشروع) .

٥ ــ سريان ميعاد الطعن فى الحكم من تاريخ صدوره :

عنى المشروع بالنص على جعل ميعاد الطعن فى الحكم سارياً من وقت النطق به لا من وقت تبليغه الا اذا نص القانون على ما يخالف ذلك ، على تقدير أن كل خصم يفترض فيه العلم بالخصومة وبما يتخذ فيها من اجراءات مع مراعاة الاستثناء الخاص بحالة تخلف الخصم عن الحضور فى جميع الجلسات المحددة لنظر الدعوى (م ٢٣٥ من المشروع) . وقد اقتضت القاعدة المتقدمة النص على الزام المحكمة ايداع مسودة الحكم قلم الكتاب يوم النطق به والتوسعة فى ميعاد الطعن .

٦ ــ اجازة الطعن المباشر فى الأحكام الفرعية والتمهيدية دون التحضيرية :

قد وضح فى مجال التطبيق وبعد انقضاء عشر سنوات على العمل بقانون المرافعات المصرى فساد القاعدة المقررة فى المادة ٣٧٨ منه التى لا تجيز الطعن فى الأحكام التى تصدر قبل الفصل فى موضوع الدعوى ولا تنتهى بها الخصومة كلها أو بعضها الا مع الطعن فى الحكم الصادر فى الموضوع ــ عدا الأحكام الصادرة بوقف الدعوى والأحكام الوقتية

والمستعجلة — ذلك لأنها خلقت تمييزاً بين الأحكام الموضوعية والأحكام الفرعية الصادرة قبل الفصل فى الموضوع كما خلقت تمييزاً آخر بين الأحكام التى تقبل الطعن المباشر والتى لا تقبله . وقد ترتب على هذا التمييز نتائج قانونية غاية فى الخطورة مما أدى الى تحدى الخصوم بعضهم بعضاً فازدادت قضايا الاستئناف والنقض المتصلة باعمال هذه المادة — هذا من جهة ومن جهة أخرى فان اجازة التشكى من حكم تمهيدى أو فرعى قد يوفر الاجراءات ويمنع المحكمة من السير فيها اذا رأت محكمة الطعن أنها لا تجدى — ولهذا اتجه المشروع الى العود الى النظام القديم الذى كان مقرراً فى القانون القديم لأنه أجدى وأنفع من الحكم المقرر فى المادة ٣٧٨ من قانون المرافعات الحالى فضلا عما فيه من قصد فى الوقت والمصروفات — فأجاز الطعن فى جميع الأحكام الصادرة قبل الفصل فى الموضوع فور صدورها فيما عدا الأحكام التحضيرية ولا يوقف الطعن سير الدعوى أمام المحكمة .

٧ — تقرير نظام تصدى محكمة الدرجة الثانية للموضوع بصورة اجبارية اذا ما ألغت حكماً فرعياً مستأنفاً ولو لم تكن الدعوى — فى الأصل — صالحة للفصل فيها .

٨ — عنى المشروع بجعل الاختصاص فى نظر جميع المنازعات المتعلقة بالتنفيذ لقاضى التنفيذ الذى يختص بذلك وحده دون غيره وأيا كانت فى الأصل المحكمة المختصة محلياً وسواء أكانت المنازعة موضوعية أم وقتية . مع اختصاصه وحده باصدار الأوامر على العرائض بصدده . وبذا — متى أصبح زمام التنفيذ فى يد قاض واحد — لا يتصور أن تصدر بصدده أحكام متعارضة أو لا توافق بينها .

٩ — بسط المشروع اجراءات التنفيذ على العقار والغى كثيراً من مواعيده التى أدرك أن تقريرها يعقد الاجراءات ويزيد من مواطن البطلان فى التشريع ويضر بمصلحة كل من الحاجز والمحجوز عليه دون أن يفيد منه أحد فى واقع الأمر مع تيسير مهمة قاض التنفيذ عند اجراء بيع العقار واختصار اجراءات

الزيادة بالعشر واعادة بيع العقار على مسئولية المشترى المتخلف . ومنح المشروع الاختصاص لقاضى التنفيذ فى سائر المنازعات والاشكالات والاعتراضات المتعلقة به أو بقائمة شروط البيع .

١٠ — عنى المشروع بادماج اجراءات التقسيم والتوزيع معاً لتعلق أحكامهما بقصد واحد هو اجتناء ثمرة التنفيذ على أموال المدين على اختلاف أنواعها بين دائنيه يستوى أن يكونوا من الدائنين العاديين أو الممتازين ، وبذا لم يعد هناك مجال لتحديد طبيعة الاجراءات المتخذة وما اذا كانت تعد من اجراءات التقسيم أو التوزيع .

١١ — اعمال القواعد العامة فى الاجراءات بالنسبة الى مسائل الأحوال الشخصية يكملها ما نص عليه فى الكتاب الخاص باجراءات الأحوال الشخصية ، مع توحيد هذه الاجراءات بالنسبة الى جميع المتقاضين أيا كانت جنسيتهم أو ديانتهم وهذا الكتاب قد تضمن نصوصاً بعضها مأخوذ من اللائحة الشرعية والبعض الآخر من الكتاب الرابع من القانون القائم .

١٢ — عنى المشروع بمعالجة الحجز التحفظى على العقارات والمحال التجارية أسوة بما جرى عليه التشريع السورى واللبنانى والسويسرى والفرنسى وذلك لتفادى ما يضار به الدائن من بطء التقاضى أو لجوء مدينه الى تهريب أمواله قبل الحكم فى الدعوى أو حصول غيره من الدائنين على تسجيلات عينية سابقة — وقد لا تسعف فى معالجة الأمور اقامة دعوى عدم نفاذ التصرفات .

١٣ — تبسيط اجراءات استصدار أوامر وفاء الديون الثابتة بالكتابة مع حسم كثير من الخلافات التى أثارها الفقه بصددها .

ومن أهم التعديلات الجوهرية فى المشروع — فى هذا الصدد — هو جعل هذا النظام اختيارياً لأن الدائن هو وحده الذى يقدر ما اذا كان دينه تتوافر فيه الشروط التى يتطلبها القانون لسلوك هذا الطريق الاستثنائى أم أن هذه الشروط لا تتوافر فيه ، ومن ثم لا يجب أن يكره الدائن على سلوك طريق

أو يحرم عليه طريق لا يضمن له المشرع مغبته . والقاعدة فى القانون السورى أن هذا النظام اختيارى (م ٤٦٨) وما يليها ، وهذا هو مسلك التشريعات المقارنة .

١٤ — الغاء سائر الآثار القانونية المترتبة على التفرقة بين الدعاوى التى تنظر على الوجه المعتاد والدعاوى التى يوجب القانون الفصل فيها على وجه السرعة ، وبذا يكون كل المقصود من هذا الاصطلاح الأخير هو مجرد حث المحكمة على سرعة انجاز الفصل فى الدعوى وذلك لأن التطبيق العملى قد أثبت أن الوصف المتقدم يضر ، وأن نفعه لا يتناسب مع هذا الضرر ولا يشفع فى تحمله ، خاصة وأن رائد المشرع فى عصرنا الجديد هو التيسير والتبسيط حتى لا يتحمل المواطن جهداً وعناء هو فى غنى عن تحمله ، وتتجه التشريعات الجديدة المقارنة الى هذا النحو (١) .

١٥ — الغاء الخطأ المهنى الجسيم كسبب من أسباب مخاصمة القاضى وبذا يرتفع عن كاهله تهديد خطير يمس كرامته وعزته بصورة دائمة .

٤ — وجهات النظر بصدد الغاء الاستئناف :

استبقت اللجنة نظام التقاضى على درجتين فى مشروعها الأخير مع فرض نظام تصدى محكمة الدرجة الثانية للموضوع اذا ألغت حكماً فرعياً على النحو المتقدمة الاشارة اليه .

ومع ذلك اتجه رأى جدير بالاشارة الى وجوب الغاء التقاضى على درجتين وتقرير مبدأ التقاضى على درجة واحدة ، على اعتبار أن نظام تعدد درجات التقاضى هو بدعة خلقتها القوانين القديمة لغرض تبغيه المحاكم — فى رقعة الدولة — لمحكمة الملك حتى يتمكن من الغاء أى حكم تصدره محاكم المقاطعات تحقيقاً لنفوذه ورعاية منه لأخصائه وأتباعه .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى كتاب نظرية الأحكام فى قانون المرافعات رقم ١٦١

ويبرر التقاضى على درجتين فى العهد الحاضر بكون المقصود منه حث قضاة الدرجة الأولى على توخى العدالة وعلى العناية بفحص ادعاءات الخصوم وحسن تطبيق القانون ، كما يمكن المتقاضين من تصحيح أحكام محكمة الدرجة الأولى التى تصدرها عن خطأ أو جهل أو تقصير . ولقد صادف هذا النظام نقداً شديداً من جانب الكتاب والشراح لأنه يزيد من نفقات التقاضى ويؤخر البت فى المنازعات ويرهق المتقاضين ولأن الاستئناف لا يقوم على سبب معين كما هو الحال بالنسبة الى المعارضة أو النقض أو التماس اعادة النظر . واذا صحت الاعتبارات التى يقوم عليها هذا المبدأ لوجب تعدد درجات التقاضى بصورة لا تنتهى لافتراض جهل القاضى أو خطئه أو اهماله فى كل درجات التقاضى . ومن ناحية أخرى لا يجوز أن تبنى أسس أى نظام قضائى على افتراض جهل القاضى أو خطئه أو تقصيره فى كل الأحوال . واذا كان الغرض من التقاضى على درجتين هو تحقيق الاعتبارات المتقدمة فلماذا لا يتاح للخصوم عرض الدعاوى رأساً على محكمة تتوافر فيها ضمانات الدرجة الثانية لتفصل فيها بصفة انتهائية .

واذا رؤى الأخذ بنظام التقاضى على درجة واحدة فمن الواجب أن تصحبه ضمانات متعددة أهمها التوسع فى تطبيق نظام تخصص القضاة ، وانشاء النيابة فى المواد المدنية والتجارية لتتدخل تدخلا اجبارياً فى كل القضايا التى تجاوز قيمتها قدراً معيناً لتيسر عمل القضاة ، كل هذا فضلا عن العمل على الا يتضمن جدول الجلسة سوى عدد محدود من القضايا بحسب نوع المحكمة التى تنظر الدعوى .

وتحقيقاً لما تقدم يجب انشاء النيابة فى المواد المدنية والتجارية لتبدى الرأى فى كل قضية تعرض على المحكمة الكلية أو أية محكمة أعلا درجة منها ، فقد ثبت فى العمل أن القضايا التى تبدى فيها النيابة العامة رأيها قلما تحيد فيها الحكم عن الصحة والحقيقة ، وبذا يتحقق حسن سير العدالة ويطمئن المتقاضون الى قضاة المحكمة ، مع خلق نواة صالحة لقضاة خبروا العمل وتمرسوا به ، فضلا عن التيسير على القضاة .

كما يجب النص فى قانون السلطة القضائية على وجوب عرض النزاع قبل الالتجاء الى القضاء – على النيابة العامة لتحاول التوفيق بين المتخاصمين بحيث يكون لمحضر الصلح قوة الأحكام التنفيذية . وبهذا الوضع يمكن التقليل من عدد القضايا التى تطرح على المحاكم . ويكون للنيابة العامة أن تحدد أجلا يتيح للمتخاصمين خلاله فرصة التروى أو التفاوض فى جو لا يسوده ما يشوب جو المحاكم والتقاضى أحياناً من مؤثرات استفزازية تحول بين اجراء الصلح أو مجرد التفاهم .

واذا رفعت الدعوى دون عرضها على النيابة أو قبل انقضاء الأجل الذى حددته جاز الحكم بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات أو مائة ليره .

ويجب أن ينص أيضاً فى قانون السلطة القضائية على أن يكون للجمعية العمومية بكل محكمة أن تحدد عدد القضايا التى تنظر فى كل جلسة مع وضع الضوابط القويمة التى تكفل احترام هذه القاعدة .

وفى نطاق الضمانات المتقدمة يحصر اختصاص المحاكم الجزئية بأن يجعل اختصاصها فيما لا تجاوز قيمته مائتا جنيه ، ويكون انتهائيا فى جميع الأحوال ويقصر اختصاص المحاكم الكلية فيما تزيد قيمته على مائة جنيه ولا تجاوز خمسمائة على أن تشكل هذه المحاكم من ثلاث قضاة وعلى أن يكون اختصاصها انتهائيا فى جميع الأحوال . ويقصر اختصاص المحاكم العليا المشكلة من ثلاث مستشارين على نظر الدعاوى التى تجاوز قيمتها خمسمائة جنيه على أن يكون حكمها أيضاً انتهائيا فى جميع الأحوال .

واذا ألغى المشروع المعارضة والاستئناف لا يكون هناك أى مجال لتقرير النفاذ المعجل فى التشريع ، وبذا تختصر اجراءات معقدة ونتفادى اشكالات لا حصر لها سواء أكانت متصلة بحصر حالات النفاذ المعجل أم بالخطأ فى وصف الحكم بصدد تقرير النفاذ أو الكفالة ، دون أن يؤثر كل ذلك على أية ضمانة من الضمانات الأساسية للمتقاضين .

وكل ما تقدم مشروط بعدم المساس بأى ضمانة من الضمانات الأساسية المتقدمة وهى (١) التوسع فى تطبيق نظام تخصص القضاة ، (٢) انشاء النيابة فى المواد المدنية والتجارية لتتدخل تدخلا اجباريا فى كل القضايا التى تنظرها المحاكم الكلية أو المحاكم العليا (٣) العمل على الا يتضمن جدول المحكمة سوى عدد محدود من القضايا مع وضع الأسس القويمة التى تكفل احترام هذه القاعدة (٤) انشاء محكمة عليا فى كل عاصمة من عواصم المديريات والمحافظات على أن تشكل فى جميع الأحوال من ثلاثة مستشارين دون أن يسمح بأى حال من الأحوال أن يشترك فى تشكيلها غير هؤلاء .

واذن ، اذا كانت ميزانية الدولة تسمح باليسر المتقدم مع مراعاة أن النظام السابق سوف يؤدى الى انكماش حصيلة الرسوم القضائية نظراً لالغاء الدرجة الأولى من درجات التقاضى والغاء النفاذ المعجل — فانا نحبذه ونراه علاجاً ناجحاً لسائر العيوب التى تشوب نظامنا القضائى

أما اذا ضن المشرع على المرفق حال تطبيق النظام المتقدم — فانه سيؤدى به الى الهاوية ، ولعل أصدق دليل على ما نقول به هو ما انتهى اليه نظام القاضى الفرد ، فبعد أن اقترحته اللجنة مصحوباً بضمانات أساسية معينة أخذ به المشرع وجرده من كل هذه الضمانات ، فمثل النظام عقيما فاسداً مفككاً .

وثمة حل وسط جدير بالاشارة اليه ، هو الابقاء على نظام التقاضى على درجتين مع اجازة اتفاق الخصوم على رفع الدعوى أمام محكمة الدرجة الثانية مباشرة ، واجازة ابداء طلبات جديدة بصورة عارضه فى الاستئناف ومع الزام محكمة الدرجة الثانية التصدى لموضوع الدعوى كلما ألغت حكماً فرعياً ولو لم تكن الدعوى صالحة فى الأصل للفصل فيها ، ومع رفع النصاب الانتهائى للقاضى الجزئى وللمحكمة الكلية ، والغاء نظام القاضى الفرد فى المحكمة الكلية .

والنظام القضائى فى الصورة المتقدمة لا يتيح فرصة للشكوى من بطء الاجراءات أو تعقيدها اذ يكون للمتقاضين الاتفاق فى كل الأحوال

على الغاء الدرجة الأولى من درجات التقاضى ، وبذا تختصر الاجراءات مع تفادى كل ما اتصل بالنفاذ المعجل من اشكالات ومنازعات .

٥ ــ دراسة بعض المبادىء المستحدثة على وجه تفصيلى ومع التعمق :

نعنى فيما يلى بدراسة بعض المبادىء المستحدثة على وجه تفصيلى ومع التعمق ــ بقدر ما يسمح به نطاق هذه المجلة .

وسوف ندرس أولا الوسيلة التى عالجت بها اللجنة ما اتصل ببطلان أوراق المحضرين نتيجة خطأ المحضر ، ثم ندرس التعديلات التى وردت فى المشروع بصدد هذه الأوراق من ناحية اجراء اعلانها ، ومن ناحية الوقت الذي يعتبر فيه الاعلان قد تم .

٦ ــ بطلان أوراق المحضرين نتيجة خطأ المحضر :

تنص المادة السادسة من قانون المرافعات القائم على أنه اذا نص القانون على ميعاد حتمى لرفع دعوى أو طعن أو أى اجراء آخر يحصل بالاعلان فلا يعتبر الميعاد مرعياً الا اذا تم اعلان الخصم خلاله .

والأساس القانونى الذى تبنى عليه هذه المادة هو اعتبار المحضر بمثابة وكيل عن طالب الاعلان فيسأل الأخير عن عمله الذى يقوم به نيابة عنه ، فمن الطبيعى اذن الا يكفى مجرد تقديم أوراق الاعلان الى الوكيل حتى يعتبر الاعلان قد تم والميعاد قد احترم ، بل يتعين أن يتم الاعلان فى خلال الميعاد وأن يكون هذا الاعلان صحيحاً . فاذا أهمل المحضر فلم يتم عملية الاعلان خلال الميعاد أو أتمها باطلة فان طالب الاعلان يسأل عن هذا الخطأ أو ذاك .

والقواعد المتقدمة استمدها التشريع والفقه والقضاء من القانون الفرنسى الذى يعتبر المحضر بمثابة وكيل عن طالب الاعلان لأن الأخير يختاره ومن ثم يسأل عن خطئه (١) .

---

(١) أنظر دراسة تفصيلية لطبيعة عمل المحضر وتكييفه ومدى مسئوليته فى ربرتوار دالوز الجديد سنة ١٩٥٦ تحت باب Huissier de justice ص ٨٠ ومايليها وجارسونيه وسيزاربرو ١ =

هذا وتقول المذكرة التفسيرية عن المادة السادسة المتقدمة « تضمنت المادة السادسة حكماً يقضى بأنه حيث يفترض القانون ميعاداً حتمياً لرفع دعوى أو طعن أو لأى اجراء آخر يحصل بالاعلان ، لا يعتبر الميعاد مرعياً الا اذا تم الاعلان فى خلاله . وهذه القاعدة مقررة فى فقه القانون الحالى وقد رأت اللجنة أن تركها واعتبار مجرد تقديم الأوراق للاعلان كافياً لحفظ المواعيد ، ذلك فيه ما يؤدى الى عدم الاهتمام باعلان هذه الأوراق فتأخذ عندئذ سيرها مع أوراق المحضرين العادية بعد أن يزول الحافز على الاسراع وهو الخوف من فوات المواعيد . ثم ان وصول الاعلان للخصم فى ميعاد معين ، واعتبار ذلك شرطاً لصحة رفع الطعن بحيث اذا لم يصله اعلان الطعن فى خلاله جاز له أن يستعيد حريته فى التصرف ، ذلك فيه ضمانة بدونها يضطر الخصم ، الى التردد على قلم المحضرين فى جميع الأحوال ليستعلم عما اذا كان خصمه قد رفع طعنه أو لم يرفعه ، وغالباً ما يشق ذلك عليه ، لبعده عن مقر المحكمة ولما يقتضيه من نفقة ، وخصوصاً أن طالب الاعلان يستطيع أن يقدم الورقة التى يريد اعلانها الى أى قلم من أقلام المحضرين » .

وهكذا يسأل طالب الاعلان عن خطأ المحضر وعن جهله وعن اهماله ويفترض فى المحضر الوكالة عن طالب الاعلان فى حين أن الأخير لم يكن له دخل فى اختياره ، ويرتب القانون كل ما تقدم على أساس من الواقع دون أن يستند الى أى اعتبار يتمشى والأسس القانونية السليمة .

ولكل ما تقدم جاءت المادة التاسعة من المشروع تنص على أنه اذا نص القانون على ميعاد حتمى لأى اجراء يحصل بالاعلان فيعتبر الميعاد مرعياً متى قدمت أوراق الاعلان الى قلم المحضرين خلاله ، على أنه لا تسرى الآثار المترتبة على الاعلان فى حق المعلن اليه الا من تاريخ اجرائه .

= رقم ٢٤٨ وما يليه ورقم ٢٨١ وما يليه وجلاسون وتسيه رقم ١٤٧ وما يليه ورقم ٤٣٩ ورقم ٧٨٤ وما يليه وجابيو رقم ٢٧١ وما يليه وموريل رقم ١٧٣ وما يليه وكيش وقنسا رقم ١٩١ وسائر الأحكام المشار اليها فى المراجع المتقدمة .

وتقول المذكرة التفسيرية بصددها « استحدث المشروع النص المتقدم حتى يرفع عن طالب الاعلان مسئوليته عن خطأ المحضر وهو لا دخل فيه خاصة وأنه ليس بوكيل عنه . والملاحظ أن النص المقترح يقتضى صحة بيانات الاعلان المتقدم الى قلم المحضرين أما اذا كانت البيانات ناقصة أو غير صحيحة مما يترتب عليه البطلان فان تقديم الاعلان لا ينتج أى أثر بطبيعة الحال . واذا تبين للمحكمة بطلان الاعلان بخطأ المحضر وجب عليها الحكم باعادته على الوجه الصحيح فى الميعاد الذى تحدده لذلك » .

وبناء على ما تقدم متى قدم طالب الاعلان ورقة الاعلان صحيحة فى بياناتها الى قلم المحضرين خلال الميعاد يكون قد احترمه وتحفظ عليه . ولا يتطلب القانون منه أكثر من هذا .

ومن ثم يكون من أهم ما يتصل بتفسير النص المتقدم هو تحديد البيانات التى سأل عنها طالب الاعلان والبيانات التى يسأل عنها المحضر — أى البيانات التى يلزم الخصم بايرادها فى الأوراق التى يوجهها الى خصمه وتلك التى يقوم ذات المحضر باستيفائها . وهذا الموضوع قد سبق للفقه والقضاء بحثه بمناسبة نفى مسئولية المحضر عما هو ليس من عمله ، فقد كان كل من الفقه والقضاء يقرر أنه اذا شاب الورقة نقص أو خطأ فى البيانات التى يلزم صاحب الشأن باستيفائها فلا يتصور أن يكون المحضر مسئولا اذا حكم ببطلانها للسبب المتقدم — وهذه القاعدة تقتضيها القواعد العامة وتتفق مع المنطق وتسلم بها كافة التشريعات [1] .

واذن بالنسبة الى اعلان ورقة الرغبة فى الشفعة مثلا ، على طالب الشفعة أن يحدد سائر بياناتها التى نص عليها القانون المدنى ، أما المحضر فعليه أن يحرس عملية الاعلان وفق ما نص عليه القانون محدداً سائر البيانات التى تستوجب صحة الاعلان تبيانها ، كما أن عليه أن يبرز فى الورقة البيانات التى تستوجب صفته الرسمية تبيانها . واذن متى قدم طالب الاعلان أوراق

---

(١) ربرتوار دالوز العملى ٦ ص ٨١٢ رقم ٨٠ وما يليه .

الاعلان الى قلم المحضرين فى الميعاد مستوفية البيانات العامة الواجب توافرها فيها يكون قد احترم القانون واحترم الميعاد ، فنعتبر الاجراء الذى قام به صحيحاً لا يبطله (من ناحية طالب الاعلان) اعلان الورقة بالفعل فى يوم عطلة رسمية دون اذن كتابى من قاضى الأمور الوقتية أو فى غير المواعيد التى يجوز فيها الاعلان ، كما لا يبطله (من ناحية طالب الاعلان) عدم اثبات تاريخ حصول الاعلان على الأصل والصور أو عدم ذكر اسم المحضر والمحكمة التى يعمل بها أو اغفال توقيع المحضر على الأصل والصور أو تسليم الصور الى شخص غير مميز أو تسليمها الى من ليست له صفة فى تسلمها أو عدم ذكر اسم من سلمت اليه الصور ، كما لا يبطل الاجراء (من ناحية طالب الاعلان) عدم تسليم الصور الى رجل الادارة المختص فى الأحوال التى يوجبها القانون أو عدم توجيه الخطاب الموصى عليه الى المراد اعلانه يخبره فيه أن الصورة سلمت الى جهة الادارة أو عدم تبيان — فى أصل الاعلان وصورته وبالتفصيل — كل الاجراءات والخطوات التى اتخذت فى سبيل تسليم الاعلان . هذا مع مراعاة ان الاعلان يكون فى كل الأحوال المتقدمة باطلا من ناحية المعلن اليه مما تتعين اعادته مصححاً .

أما اذا قدم طالب الاعلان ورقته وكانت تجهل بشخصيته أو بالمراد اعلانه أو بمطلوبه فانها تكون باطلة لعدم استيفائها البيانات التى يلتزم هو بايرادها . ويكون عليه — اذا حكم بالبطلان — أن يعيد الاجراء مصححاً ، ولا يعتد الا بالتاريخ الذى يقدم فيه أوراق الاعلان من جديد الى قلم المحضرين بشرط أن تكون صحيحة فى بياناتها .

ولما كان القانون يقرر أن الخصوم هم الذين يقومون بتوجيه الاجراءات وتقديم أوراقها للمحضرين ، فمن الطبيعى أن يقدم هؤلاء سائر الأوراق المطلوبة لاستيفاء صحة الاعلان بمعنى أن عليهم تقديم صوراً من عريضة الدعوى بقدر عدد الخصوم ، كما أن عليهم تقديمها باللغة الرسمية للبلاد ، والبطلان الناشىء عن مخالفة هذه القاعدة وتلك يسأل عنه طالب الاعلان — واذا كان

المحضر مكلفاً بتسليم صورة من الأصل الى كل من يراد اعلانه فان القاعدة الأساسية أن طالب الاعلان هو الذى عليه أن يقدم الأوراق اللازمة لاستيفاء الاعلان صحيحاً [1] .

ومن كل ما تقدم تتبين أهمية تحديد البيانات التى يسأل عنها طالب الاعلان وتلك التى يسأل عنها المحضر فتبدو واضحة بصدد تقرير صحة الاجراء من ناحية طالب الاعلان بمجرد ايداع أوراقه قلم المحضرين بشرط أن تكون بياناتها صحيحة . كما تبدو هذه الأهمية واضحة عند تحديد المكلف برسم اعادة الاعلان ، وبعبارة أوضح اذا قدمت ورقة الاعلان صحيحة الى قلم المحضرين ، ثم تسبب المحضر فى بطلان اجراء الاعلان نتيجة خطئة أو اهماله فان المحكمة عندما تأمر باعادة الاعلان انما تكلف قلم المحضرين رأساً بهذه المحكمة ودون أن يتحمل طالب الاعلان رسمه .

وعند الأمر باعادة الاعلان تكلف المحكمة قلم المحضرين باجرائه فى خلال الميعاد الذى تحدده لذلك ، ويستوى أن يكون بقدر الميعاد الأصلى أو أطول منه أو أقصر ذلك لأن طالب الاعلان يكون قد احترم الميعاد بمجرد تقديم أوراق الاعلان الى قلم المحضرين خلاله . واستيفاء صحة الاجراءات حتى تسرى آثاره فى حق المعلن اليه — هو الذى يتطلب الاعادة دون حاجة الى احترام الميعاد الذى احترم من قبل وتحفظ الخصم عليه .

وغنى عن البيان أنه اذا لم تقدم أوراق الاعلان الى قلم المحضرين فى الميعاد فان الطالب لا يكون قد احترم الميعاد ، واذا قدمها بعد الميعاد ولم تكن صحيحة ثم أمرت المحكمة باعادة الاعلان مصححاً [2] يكون

---

[1] قارن ما قلناه فى المدونة ١ رقم ٢٦٧ ص ٣٣٨ — هذا وتنص المادة ٧٢ من المشروع على أن المدعى عليه أن يقدم لقلم كتاب المحكمة وقت تقديم صحيفة دعواه صورا منها بقدر عدد المدعى عليهم وصورة لقلم الكتاب .

[2] مع ملاحظة ان الحكم بعدم قبول الدعوى أو الاجراء لاتخاذه بعد الميعاد لا تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها ما لم ينص القانون على ما يخالف ذلك .

على طالب الاعلان تقديم الأوراق صحيحة الى قلم المحضرين ، ويتحمل هو الرسم المطلوب للاعادة ، ولا يقدر الا بالتاريخ الذى تقدم فيه الأوراق صحيحة الى قلم المحضرين .

ويلاحظ أخيراً أن سائر الآثار القانونية المترتبة على الاعلان لا تسرى فى حق المعلن اليه الا من التاريخ الذى يعتد به القانون ويعتبره قد تم فيه الاعلان .

٧ — امتناع ذات المطلوب اعلانه عن تسلم صورة الاعلان :

اختلف الرأى ، فى ظل القانون القائم ، بصدد تحديد الوقت الذى يعتبر الاعلان قد تم عند امتناع ذات المراد اعلانه عن تسلم الصورة ، كما اختلف بصدد ما اذا كان المحضر ملزما بعد هذا الامتناع بتسليم الصورة الى جهة الادارة أم غير ملزم بذلك . وللمرحوم الأستاذ أبو هيف رأى سليم فى هذا الصدد ، فهو يقول « يكون الاعلان صحيحاً متى وجد المحضر المطلوب اعلانه وامتنع عن الاستلام ، ومتى أثبت المحضر ذلك فى الاعلان انتهت مأموريته ولا ضرورة لتسليم الاعلان فى المحافظة أو نحوها لأن ذلك لازم فى حالة الامتناع عن الاستلام فى المحل فقط أما هنا فالاعلان للشخص نفسه. وكذلك اذا وجد الشخص نفسه فى محله وخاطب المحضر فامتنع عن الاستلام فان الاعلان يكون لشخصه وينتهى بعد اثبات رفضه فى الورقة ولا يسلم الى المحافظة أو غيرها بل يحفظ مع الأصل » (١) .

وجاءت الفقرة الثانية والثالثة والرابعة من المادة ١٤ من المشروع تقول :

٢ — اذا امتنع المطلوب اعلانه عن تسلم الصور وجب على المحضر اثبات الامتناع وسببه وعليه أن يسلم الصور بعد ذلك الى مأمور القسم أو البندر أو العمدة أو شيخ البلد أو المختار الذى يقع موطن المطلوب اعلانه

(١) أبو هيف ١ رقم ٦٧٨ ص ٤٨٩ الحاشية رقم ١ — وراجع ما قلناه فى هذا الصدد فى كتاب نظرية الدفوع رقم ١٠٩ وفى كتاب المدونة ١ رقم ٣٥٧ والأحكام المشار اليها .

فى دائرته وأن يوجه فى ظرف أربع وعشرين ساعة من تسلم الصورة الى جهة الادارة كتاباً موصى عليه الى المعلن اليه فى موطنه الأصلى أو المختار يخبره فيه أن الصورة سلمت الى جهة الادارة .

٣ — وعلى المحضر أن يبين كل ذلك فى حينة بالتفصيل فى أصل الاعلان وصورته .

٤ — ويعتبر الاعلان منتجاً لآثاره من وقت امتناع المراد اعلانه عن تسلم الصورة وتقول المذكرة التفسيرية بصدد هذه المادة :

« كما عنى المشروع بايراد نص على حكم امتناع الشخص المطلوب اعلانه عن تسلم الصورة فأوجب على المحضر اثبات الامتناع وسببه وتسليم الصورة الى جهة الادارة مع توجيه خطاب موصى عليه ويعتبر الاعلان منتجاً لآثاره من وقت الامتناع عن تسلم الصورة . وواضح بجلاء أن المشروع قد حرص على التحقق من سلامة عملية الاعلان بايجابه على المحضر تسليم الصورة الى جهة الادارة — رغم علم المعلن اليه بها عند امتناعه عن تسلمها ، كما حرص على مصالحة المعلن اذ جعل الاعلان منتجاً لآثاره من وقت الامتناع حتى لا يضار .

على أنه ليس ثمة تعارض بين الحكم الواردة فى الفقرة الأخيرة من المادة ١٤ من المشروع وضمن المادة التاسعة منه — ذلك أن هذا الحكم الأخير انما يسرى فقط بالنسبة لتحديد ما اذا كان الميعاد الحتمى قد احترم أم لم يحترم فاكتفت المادة التاسعة لاحترامه تقديم ورقة الاعلان الى قلم المحضرين فى خلاله أما بالنسبة للآثار المترتبة على الاعلان فى حق المعلن اليه فانها لا تسرى الا من تاريخ اجرائه وجاءت المادة ١٤ من المشروع وما يليها تحدد الوقت الذى يعتبر فيه الاعلان قد تم كقاعدة عامة » . وواضح كل الوضوح مما تقدم أن المشروع وان كان يعتبر الاعلان قد تم من وقت امتناع المراد اعلانه عن تسلم الصورة أو عن التوقيع على الأصل بما يفيد تسلمه صورة

منه (سواء أتم هذا الامتناع فى موطنه أو فى أى مكان آخر) الا أن المشروع يتطلب لسلامة عملية الاعلان أن يعقب هذا الامتناع اثبات سببه (كضمانة تبعث الثقة فى عمل المحضر) وتسليم الصورة الى جهة الادارة وتوجيه الخطاب الموصى عليه على النحو المقرر فى المادة والا كان الاعلان باطلا (المادة ٢٨ من المشروع) وشأن هذه الحالة شأن الحكم الذى يسبب تسبيباً سليما ولكن لا تودع أسبابه فى الميعاد المقرر فى التشريع فالحكم مع ذلك يكون باطلا رغم صحته فى ذاته .

وجدير بالذكر أن الخطاب الموصى عليه لا يوجه فى الموطن المختار الا اذا كان الاعلان جائزاً فى الأصل فى هذا الموطن والا كان الاعلان باطلا ، وعلى هذا النحو يتعين تفسير عبارة المادة ١٤ والمادة ١٥ من المشروع مع مراعاة الاستثناء المقرر بصدد المادة ١٦ (المادة ١٣ من القانون القائم وراجع المذكرة التفسيرية بصددها) .

وتقول المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى عن المادة ١٦ ص ١٢ ، ص ١٠ ، ص ١١ رأت اللجنة أن توضح الوقت الذى يبدأ فيه ميعاد الأربع والعشرين ساعة (المقررة لتوجيه الخطاب الموصى عليه) وذلك منعاً من اللبس ولما كانت عبارة النص المصرى بشأن تسلم صورة الاعلان على حسب الأحوال لمأمور القسم أو البندر أو العمدة ...الخ عند عدم وجود من يصلح له استلام الصورة أو عند امتناعه قد أثارت اللبس فيما اذا كان المشرع قد قصد ترتيباً معيناً عند تسلم الصورة لرجال الادارة المشار اليهم مع أنه لم يقصد شيئاً من ذلك فقد رفعت عبارة على حسب الأحوال من النص المقترح منعاً لهذا اللبس (وقد قضت محكمة النقض فى ٥ يونيه سنة ١٩٤٨ بأن المشرع لم يقصد ترتيباً معيناً يسبق فيه أحدهم الآخر . ولا تدل عبارة النص على أن تسليم الصورة مقصور على أحدهم دون الآخر .

٨ — كيفية اجراء الاعلان فى الموطن وتحديد الوقت الذى يعتبر فيه الاعلان قد تم م ١٥ من المشروع .

تنص المادة ١٥ من المشروع على ما يلى :

١ — اذا لم يجد المحضر الشخص المطلوب اعلانه فى موطنه كان عليه أن يسلم الورقة الى من يقرر أنه وكيله أو خادمه أو أنه من الساكنين معه من أقاربه أو أصهاره بشرط ألا تتعارض مصلحة المطلوب اعلانه مع مصلحتهم .

٢ — اذا لم يجد المحضر فى موطن المطلوب اعلانه من يصلح لتسلم الاعلان أو امتنع من وجد عن تسلم الصورة وجب عليه أن يسلمها الى جهة الادارة على النحو المقرر فى المادة السابقة ويجب على المحضر فى هذه الحالة أن يلصق بياناً على باب موطن المطلوب اعلانه يخبره فيه بأن الصورة سلمت الى جهة الادارة على أن يتم اللصق بحضور أحد رجال الادارة .

٣ — على المحضر أن يبين كل ذلك فى حينه بالتفصيل فى أصل الاعلان وصورته .

٤ — يجب على المحضر أيضاً فى ظرف أربع وعشرين ساعة من تسلم الصورة الى جهة الادارة أن يوجه الى المعلن اليه فى موطنه الأصلى أو المختار كتاباً موصى عليه يخبره فيه أن الصورة سلمت الى جهة الادارة وأن اللصق قد تم وأن يبين ذلك فى أصل الاعلان .

وقد قالت المذكرة التفسيرية ما يلى بصدد المادة ١٥ (المقابلة للمادة ١٢ من القانون القائم) .

« ولما كان تطبيق المادة ١٢ من قانون المرافعات المصرى قد آثار بعض صعوبات فى العمل ، وكان النص السورى المقابل (المادتان ٢٢ و ٢٣) يتضمن بعض الضمانات التى تكفل وصول الاعلان الى علم المراد اعلانه ليست فى النص المصرى ، لذلك عنى المشروع فى نصه المقترح (المادة ١٥ منه) بتحقيق الأمور الآتية :

(أولا) اذا لم يجد المحضر الشخص المطلوب اعلانه فى موطنه كان عليه أن يسلم الورقة الى من يقرر أنه وكيله أو خادمه أو من الساكنين معه

من أقاربه أو من أصهاره بشرط ألا تتعارض مصلحة المطلوب اعلانه مع مصلحتهم – وقد قصد المشروع بتسليم الورقة الى من يقرر أنه وكيل الشخص المطلوب اعلانه فى حالة عدم وجوده فى موطنه – ايضاح أن المحضر غير مكلف بالتحقق من صفة من يتقدم اليه لاستلام الاعلان ما دام أن هذا الشخص قد خوطب فى موطن المراد اعلانه فمتى تم هذا فلا يكون هناك محل للتمسك بعدم وصول الاعلان حتى لو ادعى المعلن اليه أن الصفة التى قررها مستلم الاعلان للمحضر غير صحيحة – كما أن اشتراط المشروع فى النص المقترح إلا تكون مصلحة مستلم الاعلان متعارضة مع مصلحة المطلوب اعلانه – وان كان مجرد تقرير لقاعدة عامة – الا أنه رؤى ابرازها فى النص وهو ما نحا اليه النص السورى .

(ثانيا) زيد فى النص المقترح ضمانان آخران لوصول الاعلان مأخوذاً بهما فى المادة ٢٣ من التشريع السورى أحدهما وجوب قيام المحضر يلصق بيان على باب موطن المطلوب اعلانه يخبره فيه بأن الصورة سلمت الى جهة الادارة والثانى اشترط أن يتم اللصق المنصوص عليه فى المادة بحضور أحد رجال الادارة .

(ثالثا) حسم المشروع الخلاف حول تحديد الوقت الذى يعتبر فيه الاعلان منتجاً لآثاره – فاعتد بالتاريخ الذى يثبته المحضر عند انتقاله لموطن المراد اعلانه رعاية لمصلحة طالب الاعلان . وغنى عن البيان أنه اذا انتقل المحضر الى موطن المراد اعلانه واتضح له أنه انتقل الى مكان آخر فلا يعتد بالاعلان الا اذا تم فى الموطن الجديد .

ولنا على المادة المتقدمة الملاحظات التالية :

١ – لا يبطل الاعلان اذا لم يذكر المحضر أن مصلحة المطلوب اعلانه لا تتعارض مع مصلحة من تسلم منه الصورة . وانما على من يتمسك بالبطلان أن يثبت عكس ذلك لأن الأصل أن هذه المصلحة لا تتعارض مع تلك ولأنه ليس من المعقول أن يعتمد المحضر على أقوال من تسلم منه الصورة حتى يتحقق من عدم تعارض المصالح .

وعلى المحضر الامتناع عن تسليم الصورة فى الموطن لمن وضح تعارض مصلحته مع مصلحة المراد اعلانه .

٢ ــ اذا لم تتبع سائر الخطوات المذكورة فى المادة أو لم يبين المحضر هذه الخطوات فى حينها (نقض ١٨أبريل ٩٣٥ القضية رقم ١٩٦ لسنة ٤ والمذكرة التفسيرية للقانون القائم عن المادة ١٢) كان الأعلان باطلا عملا بالمادة ٢٨ من المشروع .

٣ ــ قصد المشروع بنص المادة ١٥ حسم أى ادعاء يبديه المعلن اليه متمسكا فيه بأن الذى تسلم الصورة فى موطنه لم تكن له الصفة المطلوبة قانوناً ومن ثم يكون اعلانه باطلا (راجع نقض ٥ يونيه سنة ١٩٥٨ السنة ٩ ص ٥٢٣) . وبطبيعة الحال لا ينطبق ما تقدم عند تسليم الصورة الى بواب المنزل اذ الأمر فى جواز تسليمها اليه أو عدم جوازه مثار خلاف فى الفقه والقضاء (راجع الأحكام المشار اليها فى كتاب المرافعات رقم ٣٣٣) لأن تسليم الصورة له لا يكون فى ذات الموطن كما أن صفته كخادم للمعلن اليه محل جدل بين الشراح . .

٤ ــ يجب على المحضر ــ فى أصل الاعلان وصورته ــ أن يبين أن القريب الذى تسلم الصورة فى موطن المراد اعلانه يقيم معه والا كان الاعلان باطلا (نقض ٥ يونيه ١٩٥٨ السنة ٩ ص ٥٢٣) ، ولا يتطلب القانون بعدئذ بيان درجة القرابة أو نوعها .

٥ ــ متى اتخذت الخطوات المذكورة فى المادة ومتى أثبتها المحضر وقت اتخاذها صح الاعلان ولو لم يصل بالفعل الى المراد اعلانه .

ومن ثم لا يعتد بالاحتجاج بأن جهة الادارة لم تسلم الصورة الى المراد اعلانه اذ على هذا الأخير أن يسعى بنفسه اليها لتسلم الصورة وما تطلب المشرع توجيه الخطاب الموصى اليه المشار اليه فى المادة الأولى اعتباراً من يقوم هو ــ أى المعلن اليه ــ بالسعى الى جهة الادارة لتسلم الصورة

متى أخطر بذلك (راجع المنيا الابتدائية ٢٦ أكتوبر ١٩٤٠ المحاماة ٢١ ص ٣٤٩ وقارن استئناف مصر ٢٦ فبراير ٣١ المحاماة ١٢ ص ٥٤) ويلاحظ أن قانون ١٨٨٣ لم يتطلب توجيه الخطاب الموصى عليه المشار اليه فى المادة .

٩ — اعلان الأشخاص العامة والمؤسسات والشركات ورجال القوات المسلحة والمسجونين والمقيمين فى الخارج وبحارة السفن التجارية (م ١٧)

تنص المادة ١٧ من المشروع على ما يلى :

١ — فيما عدا ما نص عليه فى قوانين خاصة تسلم صورة الاعلان على الوجه الآتى :

(ا) ما يتعلق بالدولة — للوزراء ومديرى المصالح المختصة والمحافظين والمديرين فيما عدا اعلان أوراق التكليف بالحضور والطعون والأحكام فتسلم الصورة الى ادارة قضايا الحكومة أو مأمورياتها بالاقاليم بحسب الاختصاص الاقليمى والمحلى لكل منها .

(ب) ما يتعلق بالأشخاص العامة — للنائب عنها قانون فيما عدا اعلان أوراق التكليف بالحضور والطعون والأحكام فتسلم الصورة الى ادارة قضايا الحكومة أو مأمورياتها بالأقاليم حسب الاختصاص الاقليمى والمحلى لكل منها .

(ج) ما يتعلق برجال القوات المسلحة ومن فى حكمهم — تسلم الصورة بوساطة النيابة الى قائد الوحدة التابع لها المراد اعلانه .

(د) ما يتعلق بالمسجونين — تسلم لمأمور السجن .

(هـ) ما يتعلق بالأشخاص الذين لهم موطن معلوم فى الخارج تسلم الصورة للنيابة ، وعلى النيابة ارسالها لوزارة الخارجية . لتوصيلها بالطرق السياسية وعلى المحضر فى ظرف أربع

وعشرين ساعة من تسليم الصورة للنيابة أن يوجه الى المعلن اليه فى موطنه فى الخارج كتاباً موصى عليه بالبريد الجوى — تخبره فيه بأن الصورة سلمت الى النيابة .

(و) ما يتعلق بالشركات التجارية — فى مركز ادارة الشركة لأحد الشركاء المتضامنين أو لرئيس مجلس الادارة أو للمدير أو من يقوم مقام أى منهم فان لم يكن للشركة مركز تسلم لواحد من هؤلاء لشخصه أو فى موطنه .

(ز) ما يتعلق بالشركات المدنية والجمعيات والمؤسسات وسائر الأشخاص الاعتبارية — تسلم الصورة بمركز ادارتها للنائب عنها بمقتضى عقد انشائها أو نظامها أو من يقوم مقامه فاذا لم يكن لها مركز سلمت الصورة للنائب عنها لشخصه أو فى موطنه .

(ح) ما يتعلق بالشركات الأجنبية التى لها فرع أو وكيل فى الجمهورية العربية المتحدة تسلم الى هذا الفرع أو الوكيل .

(ط) ما يتعلق ببحارة السفن التجارية أو بخدمها — تسلم للربان .

٢ — فى البنود ا ، ب ، ج ، اذا امتنع من أعلنت له الورقة أو من ينوب عنه عن تسلم صورتها أو امتنع عن التوقيع على أصلها بالاستلام أثبت المحضر ذلك فى الأصل والصورة وسلمت الصورة للنيابة ، وفى غير الأحوال الواردة فى هذه البنود تسلم الصورة الى جهة الادارة على النحو المقرر فى المادة ١٤

٣ — فى البنود ج ، د ، ه ، ينتج الاعلان أثره فى حق المعلن اليه من تاريخ تسلم الصورة الى المراد اعلانه .

٤ — يعتبر الاعلان منتجاً لآثاره من وقت امتناع من ذكر فى المادة عن تسلم الصورة

٥ — يبطل الاعلان اذا لم يتم على الوجه المتقدم الا اذا تم لشخص المراد اعلانه .

٦ — وعلى المحضر عند تسليم الصورة لغير المطلوب اعلانه أن يضعها فى غلاف مختوم مبين عليه اسم المعلن اليه ولقبه وتوقيع المحضر .

وقد قالت المذكرة التفسيرية بصدد المادة المتقدمة :

وبالنسبة لاعلان الأشخاص الذين لهم موطن معلوم فى الخارج — المشار اليه فى الفقرة العاشرة من المادة ١٤ من قانون المرافعات المصرى — أدخل المشروع حكماً جديداً قصد به توفير ضمان وصول الاعلان للمراد اعلانه فأوجب — فى الفقرة هـ المادة ١٧ من المشروع — على المحضر أن يقوم فى ظرف أربع وعشرين ساعة من تسليم الصورة الى النيابة بتوجيه كتاب موصى عليه بالبريد الجوى الى المعلن اليه فى موطنه فى الخارج يخبره فيه بتسليم صورة الاعلان الى النيابة .

كما حسم المشروع فى المادة ١٧ منه — الخلاف بشأن تحديد الوقت الذى تسرى منه آثار الاعلان فاعتد بتاريخ التسليم الفعلى للصورة فيما يتعلق برجال القوات المسلحة ومن فى حكمهم والمسجونين والأشخاص الذين لهم موطن معلوم فى الخارج وذلك رعاية لمصلحة المراد اعلانه وحتى لا يحاسب قبل أن يصل الى علمه ما تضمنه الاعلان . وعند امتناع من ذكر فى كل فقرات المادة المقترحة عن تسلم الصورة اعتد المشروع بتاريخ الامتناع فاعتبر الاعلان منتجاً لآثاره من هذا التاريخ (الفقرة الرابعة من المادة ١٧ من المشروع) .

هذا وقد نصت الفقرة الخامسة من المادة ١٧ من المشروع على أنه يبطل الاعلان اذا لم يتم على الوجه المتقدم الا اذا تم لشخص المراد اعلانه — وذلك بقصد التيسير على طالب الاعلان عند اعلان الأشخاص الطبيعيين المذكورين فى المادة كما اذا أعلن رجل القوات المسلحة لشخصه ولو فى غير موطنه .

كما استحدث المشروع حكماً جديداً أورده فى الفقرة السادسة من المادة ١٧ منه بقصد المحافظة على سرية الاعلان أسوة بقانون ١٠ فبراير سنة ١٨٩٩ الصادر فى فرنسا أوجب فيه على المحضر عند تسليم الصورة لغير المطلوب اعلانه أن يضعها فى غلاف مختوم يبين عليه اسم المعلن ولقبه وتوقيع المحضر » .

ولنا على المادة المتقدمة الملاحظات التالية :

١ — عنى المشروع بتحديد الوقت الذى يعتبر فيه الاعلان قد تم بالنسبة الى رجال القوات المسلحة والمسجونين والأشخاص الذين لهم موطن معلوم فى الخارج . وهذه المسألة مثار خلاف شديد بين الفقه والقضاء فى فرنسا وفى مصر . فثمة رأى لا يعتد الا بالتاريخ الذى تسلم فيه الصورة بالفعل الى ذات المراد اعلانه على اعتبار أنه لا يتصور أن يلزم شخص بالقيام بعمل أو بالامتناع عنه أو بالحضور الا اذا وصله بالفعل الاعلان ... ، وثمه رأى آخر لا يعتد بالتاريخ المتقدم حتى لا يضار طالب الاعلان وقد يكون مكلفاً باتخاذ اجراء ما فى ميعاد قصير قد لا يتسع لاستكمال اعلان ذات المعلن اليه فى خلاله [1] .

وخلاصة القول فى هذا الصدد أن المشروع رأى فى جميع الأحوال وأيا كان موطن المراد اعلانه أو صفته رأى أن يضع قاعدة عامة مقتضاه أنه اذا نص القانون على أى ميعاد حتمى لاتخاذ أى اجراء يحصل بالاعلان فان الميعاد يعتبر مرعياً متى قدمت ورقة الاعلان الى قلم المحضرين خلاله (م ٩ من المشروع) . وبذا تحترم مصلحة المراد اعلانه فى جميع الأحوال وأيا كانت ظروف المراد اعلانه . أما بالنسبة للمعلن اليه اذا كان من رجال القوات المسلحة أو من المسجونين أو ممن لهم موطن معلوم فى الخارج فلا تسرى آثار الاعلان فى حقه الا من التاريخ الذى يصله فيه الاعلان

---

[1] أنظر دراسة تفصيلية لهذا الموضوع فى الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات رقم ٣٣٥ ورقم ٣٣٧م ونقض ٢٠ يونيه ١٩٥٧ السنة ٨ ص ٥٩٣

بالفعل وذلك حتى لا يحاسب قبل أن يصل الى علمه ما تضمنه الاعلان . فمثلا اذا كان طالب الاعلان مكلفاً باعلان رغبته فى الأخذ بالشفعة فى خلال أجل معين فانه يحترم هذا الأجل متى سلم قلم المحضرين أوراق الاعلان فى خلاله ، أما الآثار التى قد يلتزم بها المعلن اليه نتيجة لهذا الاعلان فلا تسرى فى حقه الا من تاريخ تمامه .

وجدير بالذكر أنه بالنسبة الى غير من ورد ذكرهم فى الفقرات ج، ى ، ه ، لا خلاف بصددهم فى تحديد الوقت الذى تترتب فيه آثار الاعلان فى حقهم ، اذ الاعلان يعتبر قد تم من وقت تسليم الصورة الى من ذكر فى تلك الفقرات الأخرى (راجع المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى) .

٢ — الغى قسم قضايا الأوقاف وصار من الواجب بالتالى الغاء الاشارة اليه فى النص .

٣ — قصد بعبارة « بحسب الاختصاص الاقليمى » فى الفقرة الأولى من المادة مراعاة تسليم صورة الاعلان الى مأمورية قضايا الحكومة المختصة بحسب ما اذا كان النزاع فى الاقليم الشمالى أو الجنوبى .

٤ — قصد بعبارة « أو من يقوم مقام أى منهم » فى الفقرة " و" وبعبارة « أو من يقوم مقامه » فى الفقرة " ز" تأكيد أن الاعلان يتم صحيحاً لمن ذكر فى هاتين الفقرتين كما يتم صحيحاً اذا سلمت الصورة الى من يقوم مقامه ، فكثيراً ما يتغيب عن الشركة مديرها أو رئيس مجلس ادارتها أو من فى حكمه وانما يوجد بها غير هؤلاء بل قد يوجد بها من هو المختص فى الشركة بتلقى الاعلانات القضائية ومع ذلك يحصل التمسك بالبطلان بحجة أن الصورة لم تسلم الى من ذكر فى الفقرة وانما سلمت الى موظف من غير هؤلاء . وهذا نراه امعانا فى التمسك بشكليات بغيضة يقصد بها مجرد الكيد . ولما كان الملاحظ أن جميع الشركات أيا كانت امكانياتها تعين موظفاً يتلقى الاعلانات القضائية فقد رأى المشروع أن يضيف العبارات المتقدمة ليؤكد ان الاعلان يقع صحيحاً متى سلمت الصورة الى من يقوم مقام من ذكر فى الفقرتين المتقدمتين .

٥ ــ جاءت الفقرة الأخيرة من المادة مقررة وجوب وضع الاعلان فى غلاف مختوم ... جاءت بعد الفقرة التى تقرر البطلان جزاء مخالفة سائر الأوضاع المقررة فى المادة وبذا يتضح جلياً أنه لا يترتب ثمه بطلان على عدم مراعاة ما جاء بالفقرة الأخيرة من المادة . فكل المقصود من الفقرة هو وجوب مراعاة قواعد اللياقة دون ترتيب جزاء ما عند مخالفتها .

٦ ــ قالت المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى ص ١٥ « ويلاحظ أنه فى حالة انتقال المحضر للاعلان فى غير الحالات الواردة فى الفقرات ا ، ب ، ج ، اذا وجد المكان مغلقاً أو اذا امتنع من وجد عن تسلم الصورة تعين اعمال المادة ١٤ التى توجب تسليم الصورة الى جهة الادارة واتخاذ الاجراءات التكميلية المقررة فى المادة ، اذ لا محل فى هذه الأحوال لتسليم الصورة الى النيابة على النحو المقرر فى المادة ١٤ من القانون (القديم) لأن الاعلان انما يتم لأشخاص ليست لهم صفة حكومية وتلزم لهم الرعاية باتخاذ الاجراءات التكميلية المشار اليها فى المادة المتقدمة .

١٠ ــ اعلان من ليس له موطن معلوم (م ١٨ من المشروع) :

تنص المادة ١٨ من المشروع على أنه اذا كان موطن المطلوب اعلانه غير معلوم وجب أن تشتمل الورقة على آخر موطن معلوم له فى الجمهورية العربية المتحدة أو الخارج وتسلم صورتها للنيابة وينشر ملخصاً فى صحيفة يومية ،ولا يبطل الاعلان الا اذا ثبت أن المعلن كان فى امكانه أن يعلم موطن المعلن اليه اذا ما تحرى عنه .

وتقول المذكرة التفسيرية بصدده :

أما بالنسبة لاعلان الشخص الذى ليس له موطن معلوم ــ المشار اليه فى الفقرة الحادية عشر من المادة ١٤ من القانون المرافعات المصرى فلم يكتف المشروع فى المادة ١٨ منه بتسليم صورة الاعلان للنيابة بل أضاف ضمانة جديدة هى أن ينشر ملخص الاعلان فى صحيفة يومية توفيراً لضمان وصول الاعلان أخذاً بما هو متبع فى التشريع السورى . ولم يرتب المشروع

بطلان الاعلان جزاء على عدم قيام المعلن بالتحرى عن محل اقامة المعلن اليه، فقد تكون التحريات مع قيامه بها غير منتجة فى التعرف على محل اقامة المعلن اليه فلا يكون من العدل ابطال الاعلان ولذلك رؤى أن جزاء البطلان لا يجب توقيعه الا اذا ثبت للمحكمة أن المعلن كان يستطيع بالتحرى أن يعلم محل اقامة المعلن اليه .

١١ – متى يترتب البطلان جزاء مخالفة الشكل المقرر فى التشريع :

تنص الفقرة الأولى من المادة ٢٩ من المشروع على أن « يكون الاجراء باطلا اذا نص القانون على بطلانه أو على عدم جوازه أو اذا شابه عيب جوهرى ترتب عليه ضرر للخصم » .

وتقول المذكرة التفسيرية بصددها « وقد عالج المشروع أحكام البطلان فوضح بجلاء فى صلب الفقرة الأولى من المادة ٢٩ منه حالاته فى التشريع وذلك لتأكيد أن المشرع انما يقرر البطلان اما بعبارة صريحة أى بلفظة أو بصورة ضمنية أى بعبارة ناهية أو نافية تقتضيه » كما كان الحال تماماً فى القانون الملغى .

ونقول فى تفسير النص المتقدم أنه على الرغم من أن المشرع فى سنة ١٩٤٩ قد أفصح عن الحل الذى ارتضى به فى معالجة تقرير حالات البطلان فى التشريع مما لا يجعل هناك أى مجال للاجتهاد الفقهى فى هذا الصدد — فقد جاء فى المذكرة التفسيرية لقانون ١٩٤٩ عن المادة ٢٥ منه « أن الحكم بالبطلان يكون واجباً فى الأحوال التى ينص فيها على البطلان بلفظة أو بعبارة ناهية أو نافيه تقتضيه اعتباراً بأن المشرع قدر أهمية الاجراء وافترض ترتب الضرر عليه فى الغالب » — مما يفيد أن العبارة الناهية أو النافية هى وسيلة عبر بها المشرع عن مواطن البطلان ، وهو عند ما استقصى حالات البطلان فى التشريع قد افترض الضرر مقدما — ولا حاجة بعدئذ لاثبات أى ضرر خاص — وأعفى الفقه والقضاء من مشقة وضع ضوابط لتحديد الاجراءات الجوهرية فى هذا الصدد أو لتحديد ما اذا كان الاجراء

بوصفه قد حقق المقصود منه أو لم يحققه وذلك خشية اختلاف الرأى بصدد ما يعتبر جوهريا من الاجراءات وما لا يعتبر فيضطرب معنى العدالة وتختلف النظرة اليها باختلاف المحكمة التى تنظر الدعوى (راجع فى تفصيل وجهة النظر هذه كتاب المرافعات — الطبعة الخامسة ص ٥٦٠ الحاشية) — ونقول على الرغم من كل ما تقدم فقد انتقد البعض تقرير البطلان اذا استعمل المشرع لفظاً ناهياً وخرجت عن هذه القاعدة بعض الأحكام بقصد التيسير والتحرر من وطأة المغالاة فى التمسك بالشكليات (راجع رسالة نظرية البطلان فى قانون المرافعات للدكتور فتحى والى رقم ١٥٩ وما يليه وكتاب الأستاذ محمد العشماوى والدكتور عبد الوهاب العشماوى الجزء الثانى رقم ٧٦٦ والزقازيق الابتدائية فى ١٠ أبريل ١٩٥٢ المحاماة ٣٢ ص ١١٥٣) والنقد المتقدم فى كتاب الاستاذ العشماوى وفى الحكم بمناسبة اعمال المادة ١٩٥ و ١٩٦ من القانون القائم بصدد إجراءات الاثبات بشهادة الشهود لقسوة الجزاء المقرر فيها . ولقد ألغى المشروع هذا الجزاء وأكد من ناحية أخرى القاعدة المتقدمة للاعتبارات المشار اليها من قبل .

١٢ — تصحيح الاجراء الباطل بتكملته (م ٢٩ - ٢) :

تنص الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من المشروع على أنه « يجوز تصحيح الاجراء بشرط أن يتم ذلك فى الميعاد المقرر لاتخاذه وقبل التمسك ببطلانه ، ولا يعتد الا بتاريخ اتخاذ الاجراء الصحيح » .

وتقول المذكرة التفسيرية بصددها « كما قنن المشروع حكماً جديداً فى الفقرة الثانية من المادة ٢٩ أجاز فيه تصحيح الاجراء الباطل بشرط أن يتم ذلك فى الميعاد المقرر لاتخاذه وقبل التمسك ببطلانه على ألا يعتد الا بتاريخ اتخاذ الاجراء الصحيح وذلك للتيسير على المتقاضين . وهذه القاعدة مقررة فى التشريعات المقارنة الحديثة ومن تطبيقاتها أن يحضر العرض فى الجلسة المحددة لنظر الدعوى المرفوعة من القاضى أو المرفوعة عليه فيصحح حضوره اجراءات الدعوى وأن يحضر باقى مديرى الشركة فى الدعوى المرفوعة من أحدهم اذا كان تمثيلها قانوناً لا يتم الا بهم مجتمعين

ولكن تصحيح البطلان على هذا النحو مشروط بألا يكون هناك ميعاد محدد لرفع الدعوى قد انقضى قبل الجلسة المحددة لنظرها . كذلك اذا كانت عريضة الاستئناف غفلا من توقيع محام مقبول فى الاستئناف فانه يجوز استيفاء التوقيع فى الجلسة متى كان ذلك فى خلال ميعاد الاستئناف ذلك لأن توقيع المحامى على العريضة يعد وحده وفى ذاته الدليل على صياغتها بواسطته . واذن يستوى أن يكون التوقيع على الورقة قد تم وقت كتابتها أو فى الجلسة ومن الطبيعى أن هذا النص الجديد لا يسرى فى الحالات التى ينص فيها على اعتبار الاجراء كأن لم يكن أو على سقوطه بقوة القانون (كحالة سقوط الخصومة) اذ فى هذه الأحوال يقع البطلان بقوة القانون ولا يجدى تصحيحه بعدئذ » .

ومن ثم تصح هذه التكملة بأن يضاف الى الاجراء الباطل ما ينقصه بشرط أن يتم ذلك فى خلال الميعاد المحدد فى القانون للقيام بالاجراء المراد تكملته ويشترط أن تتم التكملة قبل التمسك بالبطلان على اعتبار أن العبرة بالوقت الذى يدلى فيه بالدفع لمعرفة ما اذا كان مقبولا أو غير مقبول ، فتحدد حقوق الخصم بوقت ابداء الدفع (أو الطلب) . واذن يصح بعد اعلان الخصم بصحيفة افتتاح الدعوى الباطلة أن يعلن المدعى عليه بما يكملها من بيانات كان اغفالها فى الصحيفة الأولى هو سبب بطلانها كما اذا لم تذكر فيها موضوع الدعوى وطلبات الخصم — بشرط الا يكون المشرع قد حدد ميعاداً معيناً لرفع الدعوى ولم يحترم المدعى هذا الميعاد بصدد الاجراء المكمل ، وبشرط أن يراعى عند اعلان الصحيفة المكملة مواعيد التكليف بالحضور ومواعيد المسافة عملا بالقواعد العامة .

وقد يتم تصحيح الاجراء فيزول عيبه بعمل أو اجراء يقوم به من وجه اليه كما اذا رفعت الدعوى على قاصر وحضر وصيه وقام بموالاة اجراءاتها ويجوز التصحيح بالتكملة ولو كان البطلان متصلا بالنظام العام ما دامت التكملة تؤدى الى تصحيح الاجراء .

ومن امثله التصحيح بالتكملة أن ترفع الدعوى باسم الأصيل من جانب محام غير موكل عنه بتوكيل رسمى أو ثابت التاريخ قبل الجلسة المحددة لنظرها فيحضر الأصيل ويوالى اجراءاتها .

ويلاحظ أن التصحيح فى هذا المثال يرد على دعوى غير مقبولة وليس على دعوى صحيفتها باطلة (راجع الأحكام المشار اليها فى رسالة الدكتور فتحى والى فى نظرية البطلان فى قانون المرافعات — تحت الطبع — رقم ٢٦٤) .

ومن أمثلة التصحيح بالتكملة أيضاً أن يرفع الاستئناف فى الميعاد ولا يؤدى الرسم بأكمله عند تقديم الصحيفة وانما يؤدى بعدئذ فى خلال الميعاد (قارن ما أثاره الأستاذ محمد العشماوى والدكتور عبد الوهاب العشماوى فى الجزء الثانى من كتابهما رقم ١٢٣٠ وراجع ما قلناه فى الرد عليهما فى كتاب المرافعات الطبعة الخامسة ص ٩١٨ وما يليها فى الحاشية) .

وقد يصحح الاجراء باجراء تال عليه ومستقل عنه ، كما اذا صححت عريضة الدعوى بالتكليف بالحضور بشرط أن يتم التصحيح فى خلال الميعاد المقرر لرفع الدعوى ان كان وسوف ندرس هذا الأمر على وجه التفصيل عند شرح النصوص المستحدثة المتعلقة برفع الدعوى .

١٣ — تقرير آثار للاجراء الباطل بشرط ألا يتنافى قيامها مع البطلان (م ٣٠) .

تنص المادة ٣٠ من المشروع على أن « الحكم ببطلان اجراء لا يمنع من سريان آثاره التى لا يتنافى قيامها مع بطلانه » .

وتقول المذكرة التفسيرية فى صدد هذا النص :

« والى جانب ذلك أورد المشروع نصاً مستحدثا فى المادة ٣٠ منه — على أن « الحكم ببطلان اجراء لا يمنع من سريان آثاره التى لا يتنافى قيامها مع بطلانه » — سواء أكانت هذه الآثار لصالح من حكم له بالبطلان

أو لصالح خصمه — وذلك تمشياً مع نظرية البطلان الجزئى التى تسود التشريعات الحديثة . فبطلان اعلان الحكم مثلا لا يمنع من سريان ميعاد الطعن فى حق طالب الاعلان . وبطلان التكليف بالحضور فى ظل هذا المشروع لسبب يتصل بعدم بيان المحكمة التى تنظر أمامها الدعوى أو بسبب عدم ذكر تاريخ الجلسة لا يمنع من سريان الفوائد التأخيرية والزام المدعى عليه بالثمرات » .

راجع الأمثلة المشار اليها تطبيقاً لهذا النص فى الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات ص ٥٧١

والنص المتقدم يتمشى مع القاعدة المقررة فى القانون المدنى التى مقتضاها أن رفع الدعوى يقطع مدة التقادم ولو كان ذلك أمام محكمة غير مختصة أيا كان سبب عدم الاختصاص — أى ولو رفعت الدعوى الى جهة قضائية غير مختصة — وذلك نظراً لعموم النص — (قارن ما جاء بكتاب الأستاذ محمد العشماوى والدكتور عبد الوهاب العشماوى رقم ٦٣١) — بل ولو رفعت الى محكمة غير مختصة اختصاصاً نوعياً .

ونقول فى توضيح ما جاء فى المذكرة التفسيرية أن التشريعات الجديدة تتجه الى الأخذ بمبدأ البطلان الجزئى Nullité Partielle ، لا البطلان الكلى Totale بمعنى أن يراعى بقدر الامكان أن ينتج الاجراء المشوب بالبطلان أثره بالنسبة لشقه الصحيح اذا كان هذا الشق صالحاً لانتاج هذا الأثر ، فيكون البطلان جزئياً من حيث اقتصاره على الأجزاء المشوبة من الاجراء ، أو ينتج الأثر المقصود رغم الحكم ببطلان كل الاجراء ، فيكون البطلان جزئياً من حيث أثره . وفى الطبعة الثانية من كتاب نظرية الدفوع أمثلة عديدة لهذه النظرية ص ٢٩ رقم ١٠ م وما يليه نكتفى بذكر ما يلى منها .

١ — رفع الطعن فى الحكم فى مواجهة متوفى بوقف سريان ميعاد الطعن على الرغم من انعدام الاجراء بشرط أن يكون متخذه على جهل

بالوفاة – راجع دراسة تفصيلية لهذه القاعدة فى الطبعة الثانية من كتاب نظرية الدفوع رقم ١٠ م (١٤) .

٢ – يعد جهل الخصم موطن خصمه من قبيل القوة القاهرة ، ولكن هذه القوة القاهرة لا تبيح له عدم اتخاذ الاجراءات فى المواعيد المحددة لها ، وانما هى تجيز له ، استثناء تسلم صور الاعلانات للنيابة العمومية بالشروط المقررة فى القانون .

٣ – اذا زالت صفة من يباشر الاجراءات نيابة عن الخصم الأصلى ولو لم يعين من يحل محله ، فان الطرف الآخر يعد فى حالة قوة قاهرة تمنعه من موالاة الاجراءات اذ يستحيل عليه توجيهها الى صاحب الصفة .

٤ – يحدث أن يتخذ خصم اجراء معينا ويحكم ببطلانه فيزول وتزول كل الآثار القانونية المترتبة على قيامه – أى الآثار التى قصد المشرع أن تترتب لصالح من اتخذ الاجراء ان كان صحيحاً – ومع ذلك تترتب ضده آثار تأسيساً على أن مجرد اتخاذ الاجراء يفصح عن تسليمه بأوضاع باطله سابقة فيسقط حقه فى التمسك ببطلانها ، أو تأسيساً على أن مجرد اتخاذ الاجراء يؤكد علمه بأمر معين فيفترض القانون هذا العلم بقرينه لا تقبل اثبات العكس . وفيما يلى توضيح لذلك :

٥ – يسقط حق التمسك ببطلان عريضة الدعوى أو التكليف بالحضور بسبب عدم الادلاء به فى عريضة الطعن فى الحكم الصادر فى الدعوى (م ١٣٥ من المشروع) ولو حكم ببطلان عريضة الطعن .

تنص المادة ١٣٥ /٢ من المشروع على أن الدفع بالبطلان يجب ابداؤه فى عريضة الطعن والا سقط الحق فيه . وتثبت القاعدة المتقدمة ولو كانت صحيفة الطعن باطلة وحكم ببطلانها ، بمعنى أن عدم التمسك بالبطلان فى عريضة الطعن يسقط حق الخصم فى التمسك بهذا البطلان ولو كانت عريضة الطعن باطلة وحكم ببطلانها فاعتبرت كأن لم تكن وزالت الآثار القانونية المترتبة على قيامها وذلك لأن مجرد رفع الطعن دون التمسك بالبطلان يسقط الحق فى التمسك به اذ يفصح عن تنازله عنه وعن تسليمه بالأوضاع الباطلة

٦ – يسقط حق الحائز فى رفع دعوى الحيازة اذا بادر برفع دعوى المطالبة بالحق ولو حكم ببطلان عريضة دعوى المطالبة بالحق وذلك لأن مجرد رفع هذه الدعوى يفصح عن تنازل الحائز عن مباشرة الطريق السهل الذى حاباه به الشارع وهو طريق رفع دعوى الحيازة .

٧ – واضح من كل ما تقدم من الأمثلة السابقة أن الاجراء الباطل قد ينتج رغم بطلانه آثاراً لصالح من اتخذ الاجراء (كما فى حالة رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة) أو لصالح خصمه (كما اذا أعلن الحكم باجراء باطل فيسرى ميعاد الطعن فيه فى حق المعلن وحده دون المعلن اليه سواء أكان البطلان بسبب عيب فى اعلان الحكم أو بسبب الخطأ فى ذكر بيانات الحكم – بافتراض أن بيانات ذات الحكم صحيحة) .

كما أن الاجراء الباطل قد ينتج رغم بطلانه آثار ضد من اتخذ الاجراء أو ضد خصمه – وهذه هى الصورة العكسية للقاعدة المتقدمة .

١٤ – تقدير قيمة الدعوى – م ٣٤ – ٤٧ من المشروع (تقابل م ٣٠ – ٤٤ من القانون القائم) (١) .

ثمة تعديلات خمسة أجريت على النصوص القانونية بصدد قيمة تقدير الدعوى هى الآتية :

---

(١) قالت المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى عن المادة ٣٥ « أصل هذه المادة ٣١ من قانون المرافعات المصرى والمادة ٥٢ من القانون السورى . وقد أخذت اللجنة بالنص المصرى لأنه يحدد قيمة الدعوى على أساس قواعد ثابتة والأجدى أن تكون هناك قواعد لا يقوم بشأنها نزاع خصوصاً وأن النصين يجيزان تقدير الدعوى المتعلقة بالعقار بواسطة خبير عند عدم ربط ضريبة على العقار فى النص المصرى وفى حالة عدم وجود تقدير للعقار فى الدوائر المالية فى النص السورى » .

كما قالت المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى بصدد المادة ٣٨ « أصل هذه المادة ٣٥ من قانون المرافعات المصرى والمادة ٥٣ سورى . وقد رأت اللجنة الأخذ بالنص المصرى لأنه فرق بين حكمى الايراد المؤبد والايراد لمدى الحياة . أما النص السورى فقد أورد حكماً واحداً فى تقدير الدعوى فى الحالتين » .

١ — تقدير قيمة البناء المطلوب ازالته (م ٣٤) . وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد «عمم المشروع القاعدة الواردة فى المادة ٣٣ من قانون المرافعات المصرى بشأن تقدير طلب الازاله تبعاً لطلب ثبوت ملكية الأرض بحيث يسرى حكمها أيا كان نوع الطلب الأصلى كما يسرى عند رفع طلب الأزالة وحده » (المادة ٣٤ من المشروع) .

٢ — تقدير قيمة الدعوى بفسخ الايجار اذا كانت مدة الايجار أو المدة الباقية تزيد على تسع سنوات (م ٤١)

٣ — تقدير قيمة الدعوى الوقتية بين الدائن الحاجز والمدين المحجوز عليه بشأن حجز منقول (م ٤٢) . وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد الغى المشروع الحكم الوارد فى الفقرة الأولى من المادة ٣٩ من قانون المرافعات المصرى — بشأن تقدير الدعوى بين الدائن الحاجز والمدين بقيمة الدين المحجوز من أجله اذا كان النزاع بشأن حجز منقول على اجراء مؤقت متعلق به — حتى يخضع الدعوى الوقتية المتعلقة بالحجز للقواعد العامة من ناحية جواز استئناف الحكم الصادر فيها فى جميع الأحوال مهما تكن قيمة الدعوى وذلك لذات الحكمة التى تبرر جواز استئناف الأحكام المستعجلة فى جميع الأحوال .

٤ — تقدير قيمة دعوى صحة التوقيع الفرعية ودعوى التزوير الفرعية (م ٤٣) . وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد « عالج المشروع تقدير المنازعة فى الدعوى بالادعاء بالتزوير فرعياً فاستحدث فقرة ثانية فى المادة ٤٣ منه — أضافها الى حكم المادة ٤٠ من قانون المرافعات المصرى — التى تنص على أنه فى دعاوى صحة التوقيع ودعاوى التزوير الأصلية تقدر قيمتها بقيمة الحق المثبت فى الورقة المطلوب الحكم بصحة التوقيع عليها أو بتزويرها — من مقتضاها أن الدعوى اذا قدمت بصفة عارضة قدرت أيضا بقيمة الحق الثابت فى الورقة المطعون عليها على أنه فى الاستئناف تراعى القاعدة العامة المقررة فى المادة ٣٩٩ من قانون المرافعات القائم (م ٣٨٧ من المشروع) التى تنص على أن العبرة فى الاستئناف بأكثر الطلبين قيمة الأصلى أو العارض من المدعى عليه .

٥ — تقدير قيمة الطلبات المندمجة فى الطلب الأصلى (م ٢/٤٤) .

وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد وبالنسبة لتقدير قيمة الدعوى المتضمنة طلبات متعددة ناشئة عن سبب قانونى واحد استحدث المشروع حكما جديداً ضمنه الفقرة الثانية من المادة ٤٤ منه — مقتضاه انه اذا كان بعض الطلبات مندمجا فى الطلب الأصلى فتقدر قيمة الدعوى بقيمة هذا الطلب وحده — حتى لا يكون للطلبات المندمجة فى الطلب الأصلى تقدير مستقل عنه ومثال ذلك الدعوى ببراءة الذمة وشطب الرهن . والدعوى بطلب صحة التعاقد والتصريح بتسجيل الحكم . ودعوى المستأجر بطلب براءة ذمته من دين الأجرة والغاء الحجز ، ففى كل حالة من هذه الأحوال يعد الطلب الأخير مندمجاً فى الطلب الأول بحيث يعتبر القضاء فى هذا الطلب قضاء فى الطلب الثانى فلا يجوز أن يكون للطلب الثانى تقدير مستقل . غير أن مثل هذه الطلبات لا تعتبر مندمجة اذا قام حولها نزاع خاص وكان الفصل فى الطلب الأصلى لا يستتبع نفس المصير بصددها — فمثلا طلب تثبيت ملكية المنقولات المحجوز عليها لا يترتب على القضاء فيه الغاء الحجز المتوقع من المؤجر فى العين المؤجرة . وكذلك الحال فى طلب تثبيت الملكية والتسليم اذا قام حول التسليم نزاع مستقل عن الملكية وفى هذه الأحوال يجب تقدير كل طلب على حدة .

وتقول المذكرة التفسيرية بصدد المستحدثات المتقدمة :

وفيما يلى دراسة المستحدثات المتقدمة بحسب الترتيب السابق ، ونختم البحث بدراسة الآثار المترتبة على عدم اعتبار الاختصاص النوعى بحسب قيمة الدعوى من النظام العام :

١ — الأصل أن الملحقات غير المقدرة القيمة — أى التى لا يمكن تقدير قيمتها لا تدخل فى تقدير قيمة الدعوى ، واستثنى قانون سنة ٤٩ من هذه القاعدة حالة ما اذا كان المطلوب ملكية أرض وازالة البناء القائم عليها ؛ فالأصل أن طلب الازالة غير مقدر القيمة ، انما نص ذلك القانون على أن قيمة الدعوى فى هذه الحالة الاستثنائية تقدر بقيمة الأرض والبناء

لأن المنازعة تشمل فى الواقع الأرض والبناء (م ٣٣ من القانون القائم) .
أما التقدير قبل ذلك القانون فكان يشمل فقط قيمة الأرض على اعتبار أن المدعى لا يطالب الا بملكيتها ، وعلى اعتبار أن طلب الهدم غير مقدر القيمة ولا شك أن مسلك قانون ١٩٤٩ مسلك سليم لأن النزاع يتضمن فضلا عن المطالبة بملكية الأرض — المنازعة فى حق صاحب البناء فى القرار (نقض ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٤ ملحق القانون والاقتصاد س ٥ رقم ٦) .

وقد اختلفت وجهات النظر عند تفسير نص المادة ٣٣ من قانون ١٩٤٩ فمن قائل انه نص استثنائى لا يعمل به الا بصدد طلب الازاله اذا رفع على سبيل التبع لدعوى المطالبة بملكية أرض وبناء عليه اذا رفع طلب الازالة ملحقاً بطلب فسخ عقد الايجار واخلاء العين المؤجرة فلا أثر له على اختصاص المحكمة الجزئية المقرر بحكم المادة ٤٥ من القانون القديم (عابدين الجزئية ١١ ديسمبر ١٩٤٩ المحاماة ٣٠ ص ٢٠٧) واذا رفع بصفة أصلية كان من اختصاص المحكمة الابتدائية على اعتبار أنه غير مقدر القيمة . ومن قائل أنه يدخل فى الاعتبار بحسب قيمته المقررة فى المادة ٣٣ ولو كان تابعاً لطلب اخلاء المستأجر من الأرض المؤجرة وتسليمها خالية مما عليها من مبان (نقض ٣٠ يونيه ١٩٥٥ طعن رقم ١٦٩ سنة ٢١ قضائية) راجع كتاب المرافعات رقم ٢٧١

ولقد رأى المشروع أن يحسم الخلاف المتقدم بأن يقدر فى جميع الأحوال طلب الازالة بقيمة البناء أيا كان نوع الطلب الأصلى ، كما يقدر بهذه القيمة اذا رفع وحده ، وذلك اعتباراً بأنه لا يجب أن يتغير تقدير قيمة الطلب بحسب الأحوال ، فالنص عليه بالصورة العامة الواردة فى المادة ٣٤ من المشروع لا يجعل هناك أى مجال لتفسير مخالف ، واذا كان الفقة والقضاء قد اضطر أن يلتزم حدود النص الاستثنائى القديم فان النص الجديد واضح فى دلالته المتقدمة .

٢ — تنص المادة ٤١ من المشروع على أنه اذا كانت الدعوى بفسخ عقد الايجار كان التقدير باعتبار أجره المدة الواردة فى العقد أو الباقى منها

حسب الأحوال . وبذا ألغى المشروع العبارة الأخيرة من المادة ٣٨ من القانون القائم التى كانت تقرر أنه اذا كانت مدة الايجار أو المدة الباقية تزيد على تسع سنين قدرت دعوى الفسخ على أساس تسعة أضعاف الأجرة السنوية .

وتقول المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى فى هذا الصدد ص ٢٥ « قد أخذت اللجنة بالنص المصرى مع الغاء العبارة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة ٣٨ أخذاً بالقاعدة المقررة فى المادة ٦/٧٥ من قانون الرسوم اذ لا داعى للتحكم فى تحديد قيمة الدعوى اذا كانت مدة عقد الايجار تزيد على تسع سنوات » .

٣ — لم يرد فى نص المادة ٤٢ من المشروع (المقابلة للمادة ٣٩ من القانون القائم) الاستثناء على القاعدة العامة فى استئناف الأحكام المستعجلة والذى كان يقرر أن الدعوى بين الدائن الحاجز والمدين بشأن حجز منقول تقدر بقيمة الدين المحجوز من أجله سواء أكان النزاع على صحة الحجز أم كان على اجراء مؤقت متعلق به . وجاء نص المادة ٤٢ على هذا النحو « اذا كانت الدعوى بين الدائن الحاجز والمدين بشأن حجز منقول تقدر بقيمة الدين المحجوز من أجله » .

وبذا عاد بنا المشروع الى القاعدة العامة التى تقرر جواز استئناف سائر الأحكام الوقتية والمستعجلة أيا كانت قيمة الدعوى دون أن يرد عليها أى استثناء (قارن ما جاء بالمذكرة التفسيرية فى تبرير المادة ٣٩ من القانون القائم) . وجدير بالذكر أن المادة ٣٩ من القانون كذا المادة ٤٢ لا شأن لها بالاختصاص النوعى اذ القاعدة أن جميع الطلبات الوقتية والمستعجلة من اختصاص القاضى المستعجل أيا كانت قيمتها ما لم ترفع على سبيل التبع أمام المحكمة التى تنظر الموضوع .

واذن لا يعمل بالفقرة الأولى من المادة ٤٢ الا فى شأن النزاع الموضوعى على صحة الحجز بين الدائن الحاجز والمدين المحجوز عليه .

٤ — تنص المادة ٤٣ على تقدير قيمة دعوى صحة التوقيع ودعوى التزوير بقيمة الحق الثابت فى الورقة المطلوب الحكم بصحة التوقيع عليها أو بتزويرها ولو قدمت الطلبات المتقدمة بصورة عارضة .

ولقد كان الحكم المتقدم مثار خلاف بين الشراح والمحاكم ، وكان الأولى أن يحسمه قانون ١٩٤٩ فى المادة ٤٠ منه كما حسم الخلاف فى تقدير قيمة دعوى صحة التوقيع الأصلية أو دعوى التزوير الأصلية خاصة وأن جميع هذه الدعاوى من طبيعة واحدة ويجب أن تخضع فى تقديرها لقاعدة واحدة ، ومن الغريب بحق أن طلب الحكم بتزوير ورقة يختلف فى تقديره بحسب ما اذا قدم بصورة أصلية أو بصورة عارضة . ولا يجب أن يصل التحكم فى تقدير قيمة الدعوى الى هذا الحد .

ولعل السبب فى التفرقة المتقدمة يرجع الى الخلط فى التطبيق العملى بين قاعدة تقدير قيمة الطلب العارض وقاعدة مدى اختصاص المحكمة الجزئية بالطلبات العارضة وقاعدة تقدير نصاب استئناف الحكم الصادر فى دعوى التزوير الفرعية . فأولا يتعين تقدير قيمة دعوى التزوير الفرعية أو دعوى صحة التوقيع الفرعية كما هو الحال بالنسبة لأى طلب عارض يقدم من جانب المدعى أو من جانب المدعى عليه أو من جانب الغير ، وبعدئذ يبحث فيما اذا كانت المحكمة التى تنظر الدعوى الأصلية تختص بنظر هذا الطلب العارض اختصاصاً نوعياً أو لا تختص به . وتجرى الاحالة المقررة فى المادة ٥٣ من المشروع (٥٠ من القانون القائم) اذا كانت المحكمة التى تنظر الدعوى الأصلية هى محكمة جزئية وتوافرت شروط الاحالة المقررة فى المادة وبعد كل ما تقدم يراعى فى الاستئناف القاعدة المقررة فى المادة ٣٨٧ من المشروع (م٣٩٩ من القانون القائم) التى تنص على أن العبرة فى الاستئناف بأكبر الطلبين قيمة الأصلى أو العارض من المدعى عليه أو تراعى القاعدة الأخيرة التى تقرر أنه اذا كان الحكم فى الدعوى الأصلية قابلا للاستئناف واذا طعن فيه بالفعل فانه يجوز عندئذ طرح الخصومة فى دعوى التزوير الفرعية أو دعوى صحة التوقيع الفرعية — هذا اذا كانت هذه الدعوى

أو تلك مرفوعة من غير المدعى عليه (راجع الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات رقم ٥٠٧ ص ٨٩٣ وراجع ص ٨٩١ وقارن أحكام النقض المشار اليها فى ص ٤٤٦ من نفس الطبعة) .

٥ — تنص الفقرة الثانية من المادة ٤٤ على أنه « اذا تضمنت الدعوى طلبات تعتبر مندمجة فى الطلب الأصلى فتقدر قيمتها بقيمة هذا الطلب وحده » ويعد الطلب مندمجاً فى الطلب الأصلى اذا كان مبنياً على ذات السبب القانونى الذى يبنى عليه الطلب الأصلى وكان القضاء فى هذا الطلب بمثابة قضاء فى الآخر (راجع الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات رقم ٢٧١ م ص ٤٢٧) ويجب أن تراعى القاعدة المتقدمة فى الاستئناف من ناحية جواز ابداء الطلب المندمج لأول مرة فى الاستئناف لأنه لا يعد من الطلبات الجديدة التى منع المشرع ابداءها لأول مرة فى الاستئناف .

ولقد جاءت المذكرة التفسيرية بأمثلة عديدة للطلبات المندمجة لا محل لتكرارها هنا .

ويلاحظ أنه اذا قام نزاع فى الطلب المندمج فى ذاته بحيث لا يستتبع نفس مصير الطلب الأصلى فانه هنا يقدر وفق القواعد العامة ، مثال ذلك أن يطلب الغير تثبيت ملكيته للمنقولات المحجوز عليها والغاء الحجز المتوقع من المؤجر فى العين المؤجرة (راجع م ٢/١١٤٣ من القانون المدنى التى تنص على أن الامتياز يثبت للمؤجر ولو كانت المنقولات مملوكة لزوجة المستأجر أو كانت مملوكة للغير ولم يثبت ان المؤجر كان يعلم وقت وضعها فى العين المؤجرة بوجود حق للغير عليها (راجع الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات رقم ٢٨٢ م ص ٤٤٩) .

٦ — متى اعتبرت قواعد الاختصاص النوعى بحسب قيمة القضية غير متعلقة بالنظام العام وفق المادة ١٣٥ من المشروع ، فان قواعد تقدير قيمة الدعوى لا تكون هى الأخرى من النظام العام ، ومن ثم لا يملك القاضى من تلقاء نفسه الاعتداد بقواعد تقدير قيمة الدعوى التى وردت فى التشريع على النحو الذى تقدمت دراسته على وجه التفصيل ، ولا يملك المدعى عليه

المنازعة فى قيمة الدعوى ليصل الى التمسك بعدم اختصاص المحكمة اختصاصاً نوعياً الا اذا كان كل هذا قبل التكلم فى الموضوع ، وان كان يملك فى الاستئناف المنازعة فى القيمة لتقدير نصاب الاستئناف وما اذا كان الحكم يقبل الاستئناف أو لا يقبله ، ويكون ذلك فى أية حالة تكون عليها الاجراءات لأن قبول الاستئناف أو عدم قبوله هو أمر يتصل بالنظام العام اللهم الا اذا نص القانون على ما يخالف ذلك .

١٥ – فى الاختصاص النوعى – م ٤٨ – ٥٦ من المشروع (م ٤٥ – ٥٣ من القانون القائم) : تنحصر النصوص المستحدثة فيما يلى :

١ – رفع نصاب القاضى الجزئى الى خمسمائة جنيه أو خمسة آلاف ليرة وجعل نصابه الانتهائى مائة جنيه أو الف ليرة والنصاب الانتهائى للمحكمة الابتدائية خمسمائة جنيه أو خمسة آلاف ليرة (م ٤٨) .

٢ – قصر اختصاص القاضى الجزئى الاستثنائى على دعاوى القسمة ودعاوى الحيازة ودعاوى تعيين الحدود ودعاوى التعويض عما يصيب أراضى الزراعة أو المحصولات أو الثمار من ضرر (م ٤٩) .

وتقول المذكرة التفسيرية فى صدد الحالتين المتقدمتين « عالج المشروع كذلك أحكام الاختصاص النوعى فرفع نصاب القاضى الجزئى الى خمسمائة جنيه أو خمسة آلاف ليرة وجعل نصابه الانتهائى مائة جنيه أو الف ليرة والنصاب الانتهائى للمحكمة الابتدائية خمسمائة جنيه أو خمسة آلاف ليرة . تمشياً مع التطور الاقتصادى (المادة ٤٨ ، ٥٤ من المشروع) ولهذا لم يبق ثمة داع للتوسع فى اختصاصه الاستثنائى بالنسبة لدعاوى المطالبة بأجرة المبانى والأرض وما يتصل بها ودعاوى المطالبة بأجور الخدم والصناع والعمال ودعاوى التعويض عن الضرر الناشىء عن ارتكاب جنحه أو مخالفة خاصة وان اتساق قانون الاجراءات الجنائية مع قانون المرافعات لم يعد يقتضى بقاء هذا الاستثناء بالنسبة لدعاوى التعويض اذ كان تقريرها لازماً لأن محكمة الجنح والمخالفات تشكل من قاض فرد اما وان – قانون السلطة

القضائية قد أخذ بنظام القاضى الفرد فى المحاكم الابتدائية — فلم يعد ثمة مبرر للابقاء علىهذه الحالة — ولهذا الغى المشروع الفقرات ا ، ب ، هـ من المادة ٤٦ من قانون المرافعات المصرى ولم يبق للقاضى الجزئى من الاختصاصات الاستثنائية الا دعاوى التعويض عما يصيب أراضى الزراعة أو المحصولات أو الثمار من ضرر ودعاوى تعيين الحدود ودعاوى الحيازة وطلب التعويض عن سلبها والتعدى عليها اذا رفع بالتبعية لدعوى الحيازة . ودعاوى قسمة المال الشائع بمراعاة أحكام القانون المدنى .

٣ — قصر اختصاص قاضى الأمور المستعجلة على المواد المستعجلة التى يخشى عليها من فوات الوقت دون اشكالات التنفيذ الوقتية التى أصبحت بمقتضى المادة ٤٥٠ من اختصاص قاضى التنفيذ فى جميع الأحوال .

٤ — النص على قاعدة مستحدثة بمقتضاها يجوز لقاضى الأمور المستعجلة أن يأمر قبل دعوة الخصوم للحضور باجراء معاينة أو ندب خبير اذا اقتضت ذلك ظروف لا تحتمل التأخير ، وذلك بناء على طلب الخصم صاحب المصلحة الذى يملك تقديم الطلب فى صلب عريضة دعواه أو فى عريضة مستقلة (اذا كان ذلك بعد رفع الدعوى وأداء الرسم عليها) ليأخذ عليها أمراً من القاضى المستعجل على النحو المتقدم . (م ٥٢ من المشروع) وتقول المذكرة التفسيرية بصدد الحالتين المتقدمتين وبالنسبة لاختصاص قاضى الأمور المستعجلة حذف المشروع الفقرة الأولى من المادة ٤٩ من قانون المرافعات المصرى — بعد أن اتجه الى جعل الاختصاص فى المنازعات الوقتية المتعلقة بتنفيذ الأحكام والسندات التنفيذية من اختصاص قاضى التنفيذ وحده (م ٤٥٠ من المشروع) كما أضاف المشروع حكماً جديداً استمده من الفقرة السادسة من المادة ٧٨ من قانون المرافعات السورى — أورده فى المادة ٥٢ منه — أجاز فيه لقاضى الأمور المستعجلة بناء على الطلب المقدم اليه — بعد رفع الدعوى وأداء الرسم عنها وقبل دعوة الخصوم للحضور اجراء معاينة أو ندب خبير اذا اقتضت لذلك ظروف لا تحتمل التأخير — لما يحققه ذلك من فائدة عملية فى حالات الاستعجال . والمفروض أن يقدم الطلب فى صحيفة الدعوى أو فى عريضة بعد رفع الدعوى وأداء الرسم عليها .

٥ ــ الغاء القاعدة التى كانت تستوجب استئناف الأحكام الصادرة فى دعاوى الحيازة أمام محكمة الاستئناف والعودة الى القاعدة التى كانت تقرر استئنافها أمام المحكمة الابتدائية مع الغاء أجازة الطعن بالنقض فى الأحكام الصادرة من المحكمة الابتدائية فى استئناف الأحكام الصادرة من القاضى الجزئى فى دعاوى الحيازة .

وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد كما رأى المشروع أن يكون استئناف الأحكام الصادرة فى دعاوى الحيازة من اختصاص المحاكم الابتدائية مشكلة بهيئة استئنافية ــ خلافاً لما تنص عليه المادة الخامسة من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ فى شأن السلطة القضائية ــ وأن يمنع الطعن بالنقض فيها . تقديراً منه انه ليس لهذه الدعاوى من الأهمية والخطر ما يقتضى أن تنظرها محاكم الاستئناف التى تبعد عن مواطن الخصوم أو أن يبقى على فتح باب الطعن بالنقض فى الأحكام التى تصدر فيها .

٦ ــ النص فى المادة ٤٨ على أن اختصاص المحكمة الابتدائية شامل فى الاعسار المدنى . وهذه القاعدة مقررة فى القانون المدنى ، وقد استحسن المشروع أن يقررها بالنص فى قانون المرافعات أسوء بما هو حاصل بالنسبة الى التفليس والصالح الواقى (م ٤٨) .

٧ ــ عند العمل بالقانون الجديد اذا أصبحت المحكمة التى تنظر الدعوى غير مختصة بنظرها عملا بهذا القانون ــ بعد أن كانت مختصة به عملا بالقانون القديم ــ فمن الواجب أن تحال الى المحكمة التى أصبحت مختصة بنظرها عملاً بأحكام القانون الجديد . وهذه القاعدة يعمل بها سواء أكانت المحكمة التى تنظر الدعوى هى محكمة جزئية أم ابتدائية أم محكمة استئناف وسواء أكانت الاحالة الى محكمة جزئية أم ابتدائية أم محكمة استئناف . وتراعى فى هذه الاحالة القواعد المقررة فى قانون الاصدار والتى تقدمت دراستها .

٨ ــ عدل المشروع صياغة المادة ٥٠ من قانون المرافعات (م ٥٣ من المشروع) بما يتمشى مع عدم اعتبار الاختصاص بحسب قيمة الدعوى من النظام العام وبقى النص على حاله فيما عدا ذلك ــ فقد أصبحت الفقرة الثانية من المادة على النحو الآتى :

واذا عرض عليها طلب من هذا القبيل (أى طلب عارض تزيد قيمته عن نصاب المحكمة الجزئية) ودفع بعدم اختصاصها جاز لها أن تحكم فى الدعوى الأصلية وحدها اذا لم يترتب على ذلك ضرر بسير العدالة مع احالة الطلب العارض الى المحكمة الابتدائية المختصة . واذا رأت أن ذلك يضر بحسن سير العدالة وجب عليها أن تحكم من تلقاء نفسها باحالة الدعوى الأصلية والطلبات العارضة بحالتها الى المحكمة الابتدائية المختصة . ويكون حكم الاحالة غير قابل لأى طريق من طرق الطعن .

وتقول المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى بصدد المادة المتقدمة ما يلى :

أصلها المادة ٥٠ من قانون المرافعات المصرى والمادة ٧٦ سورى . وقد عالج القانون السورى حكم الطلبات العارضة على الدعاوى الجزئية علاجاً مخالفاً فنصت المادة ٧٦ منه على أن محكمة الصلح تختص بالحكم فى طلب الضمان وفى سائر الطلبات الفرعية والعارضة على الدعوى الأصلية ولو كانت قيمة هذه الطلبات تتجاوز نصاب اختصاصها . ويلاحظ أن النص المقترح يتمشى مع ما قررته اللجنة من اعتبارها قواعد الاختصاص النوعى بحسب قيمة القضية لا يتصل بالنظام العام .

واذن ، ولما كانت المحكمة لا تملك فى ظل القانون الجديد الحكم بعدم اختصاصها اختصاصاً قيمياً الا بعد تمسك الخصم بذلك فى الوقت المناسب فانها لا تملك الاحالة وفقاً للمادة المتقدمة الا بعد أن يتمسك الخصم صاحب المصلحة بعدم اختصاصها بنظر الطلب العارض وبعد أن تحكم بالفعل بعدم اختصاصها بنظره ثم بعدئذ تقرر اما احالة الطلب العارض وحده الى المحكمة الابتدائية المختصة ، وتقضى بذلك بعدئذ من تلقاء نفسها أو تقرر احالة الدعوى برمتها الى المحكمة الابتدائية وتقضى بذلك أيضاً من تلقاء نفسها — ويكون حكم الاحالة فى الحالتين غير قابل لأى طريق من طرق الطعن — أى أن المشرع خول للمحكمة اختصاصاً انتهائياً باتاً بصدد تحديد ما اذا كان الفصل فى الدعوى الأصلية وحدها يضر بحسن سير العدالة أولا يضر بها ، وكان النص

القديم يمنع فقط استئناف حكم الاحالة أما النص الجديد فهو يمنع الطعن فيه بأى طريق نظراً لأن المعارضة قد الغيت فى التشريع أما الطعن بالنقض فهو لا يجوز فى هذا الحكم الصادر من المحكمة الجزئية بحكم القواعد العامة . (يراجع فى تحديد المقصود من عبارة « ضرر بسير العدالة كتاب نظرية الدفوع فى قانون المرافعات رقم ٦٣) . هذا ويلاحظ أن الممنوع من الطعن فيه هو الحكم الصادر بالاحالة وحده أما الحكم الصادر بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطلب العارض بسبب قيمته فهو يقبل الطعن بحكم القواعد العامة (راجع المادة ٣٨٩) . كما يلاحظ أن النص المتقدم كذا نص المادة ٥٠ من القانون القديم انما يعالج فقط حالة الاحالة بعد الحكم بعدم الاختصاص بسبب قيمة الدعوى . وانما مما لا شك فيه أن حكمه يسرى على سبيل القياس عند الحكم بالاحالة بعد الحكم بعدم الاختصاص بسبب نوع الطلب العارض وفى هذه الحالة تحكم المحكمة من تلقاء نفسها بعدم الاختصاص لأن هذا الاختصاص من النظام العام ، وعندئذ تحكم بالاحالة من تلقاء نفسها . هذا مع ملاحظة أن الحكم الصادر بالاحالة فى هذه الحالة لم يمنع المشرع الطعن فيه فيخضع فى أمر الطعن فيه للقواعد العامة ، ولا يصح القياس بخصوص منع الطعن على حكم المادة ٥٣ .

١٦ — فى الاختصاص المحلى — م ٥٧— ٧٠ من المشروع (م ٥٤ — ٦٨ من القانون القائم) :

نطاق التعديلات بصدد قواعد الاختصاص المحلى ينحصر فيما يلى :

١ — تنص المادة ٦١ من القانون القائم على أنه فى المواد التى سبق فيها الاتفاق على موطن مختار لتنفيذ عقد يكون الاختصاص للمحكمة التى يقع فى دائرتها موطن المدعى عليه أو الموطن المختار للتنفيذ .

ولقد أدرك المشروع أن الاختصاص فى الأصل قد لا يكون لمحكمة موطن المدعى عليه فعدل المادة المتقدمة بما يجعل الخيار لمحكمة الموطن المختار أو للمحكمة التى عينها القانون فى الأصل لتكون مختصة بنظر النزاع (م ٦٤) .

وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد « عالج أحكام المشروع الاختصاص المحلى فى المواد التى سبق فيها الاتفاق على موطن مختار لتنفيذ عقد — فجعل هذا الاختصاص الخيار بين المحكمة التى يقع فى دائرتها الموطن المختار للتنفيذ والمحكمة التى عينها القانون فى الأصل لتختص محلياً بالنزاع لما لوحظ من أنه قد يكون الاختصاص فى الأصل لمحكمة غير محكمة موطن المدعى عليه (المادة ٦٤ من المشروع) .

وبذا وبعد تعديل المادة المتقدمة لم يعد هناك مجال لما كان يتجه اليه رأى الى القول بأن محكمة الموطن المختار لا تختص بالنسبة الى الدعاوى العينية العقارية على اعتبار أن المشرع جعل الخيار فى المادة ٦١ بين محكمة موطن المدعى عليه أو محكمة الموطن المختار ، وأنه لا يكون هناك مجال لاختصاص محكمة الموطن المختار الا حيث تكون المحكمة المختصة فى الأصل هى محكمة موطن المدعى عليه (راجع ما جاء بكتاب الأستاذ محمد العشماوى ١ رقم ٦٨٩ ص ٤٦١ وراجع ما قلناه فى الرد عليه فى رقم ٣٠٤ من كتاب المرافعات) .

٢ — عدم اجازة الاتفاق على اختصاص غير المحكمة التى عينها القانون فى المنازعات المتعلقة بالتأمين :

« قلنا فى كتاب نظرية الدفوع (رقم ٣٦) ان المشرع قد أجاز الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص المحلى على اعتبار أن الغرض المقصود من هذه القواعد مراعاة مصلحة الخصوم أنفسهم . ومع ذلك فنحن نرى أنه يتعين الا يجيز المشرع هذا الاتفاق ، اذ كثيراً ما يتعسف الطرف القوى فى العقد ويجعل الاختصاص المحلى فى جميع المنازعات التى تنشأ عن تنفيذه لمحكمة تكون عادة بعيدة عن موطن الطرف الآخر الضعيف ، فيرهق هذا اذا ما سعى الى تلك المحكمة . وكثيراً ما تشترط الشركات ، وخصوصاً شركات التأمين ، على جعل الاختصاص المحلى لمحكمة موطنها هى فى جميع الأحوال لتبطل أعمال القواعد العامة فى الاختصاص المحلى أو لتعطيل اعمال المادة ٦٥ » .

وثمة رأى كان يتجه الى النص على عدم جواز الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص المحلى فى عقود الاذعان كقاعدة عامة ، ولكن رؤى أى يبدأ فقط بعقود التأمين خشية ما قد يترتب عليه من اختلاف فى تحديد ماهية عقود الاذعان أو التوسع فى تفسيرها مما يؤدى الى اضطراب قواعد الاختصاص المحلى .

وتقول المذكرة التفسيرية بصدد ما تقدم :

تناول المشروع حكم المادة ٦٥ من قانون المرافعات المصرى التى تعالج الاختصاص المحلى فى المنازعات المتعلقة بطلب قيمة مبلغ التأمين وتجعله للمحكمة التى يقع فى دائرتها موطن الشخص المؤمن عليه أو مكان المال المؤمن عليه ــ بالتعديل فاستحدث حكماً جديداً مقتضاه الا يكون الاختصاص الا للمحكمة التى يقع فى دائرتها موطن الشخص المؤمن عليه أو مكان المال المؤمن عليه . وأنه لا يعتد بالاتفاق على ما يخالف ذلك (م ٦٧ من المشروع) رعاية لمصلحة المؤمن عليه . ولأن مثل هذا الاتفاق المتقدم لا يؤمن معه الاعتساف . وتسرى هذه القاعدة المتصلة بالنظام العام ولو بالنسبة للمنازعات المتعلقة بعقود التأمين المبرمة قبل العمل بأحكام هذا المشروع وذلك لأنه لا يصح الاحتجاج بالحق المكتسب فيما يتعارض مع القواعد المتعلقة بالنظام العام واذا صدر القانون الجديد أثناء نظر دعوى قائمة وجب على المحكمة من تلقاء نفسها مراعاة حكم المادة الأولى من قانون المرافعات .

وسوف يكون النص المستحدث محل نقد من جانب شركات التأمين لما قد يترتب عليه من ارهاق أقسام القضايا بها نظراً لتشعب وتعدد المحاكم المختصة بنظر القضايا المرفوعة عليها ، ولكنه فائدته واضحة بقصد التيسير على المواطن فى وقت هو فى أشد الحاجة فيه للرعاية فالمبلغ المؤمن عليه لا يستحق عادة الا عند حصول الوفاة أو الاصابة أو الكارثة أو الخسارة أو عند بلوغ المؤمن عليه سناً متقدمة . (راجع قانون ٢ يناير ١٩٠٢ الصادر فى فرنسا معدلا لقواعد الاختصاص المحلى فى دعاوى التأمين مع النص على عدم جواز الاتفاق على ما يخالفها) .

ولقد قررت المذكرة التفسيرية أن النص على عدم الاعتداد بما يخالف قواعد الاختصاص المحلى فى الدعاوى المذكورة فى المادة ٦٧ انما يسرى ولو بالنسبة لاتفاق تم قبل العمل بالقانون الجديد للأسباب المذكورة فى المذكرة ، كما يسرى ولو كانت الدعوى قد رفعت قبل العمل بالقانون الجديد ، وعلى المحكمة ومن تلقاء نفسها متى أدركت أنها أصبحت غير مختصة عملا بالنص المتقدم — عليها أن تحيل القضية الى المحكمة المختصة عملاً بالفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون المرافعات ، وعليها أن تحيل القضية ولو كانت قد أصدرت فيها حكماً تمهيدياً أو حكماً قطعياً أو حكماً فى شق من الموضوع اذ المادة لا تستوجب هذه الاحالة الا فى حالة وحيدة هى الحالة التى يكون فيها قفل باب المرافعة فى الدعوى واستوت للحكم فى موضوعها — فهنا لا يطبق القانون الجديد ويظل الاختصاص للمحكمة التى رفعت اليها الدعوى فى ظل القانون القديم والتى كانت مختصة فى ظله أو انعقد لها هذا الاختصاص بعدئذ (قارن ما كان عليه الحال فى فرنسا بصدور قانون ٢ يناير ١٩٠٢ الذى عدل قواعد الاختصاص المحلى فى دعاوى التأمين — فى الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات ص ٣٩ — الحاشية) .

٣ — ألغى المشروع حكم المادة ٦٣ من القانون القائم التى كانت تعين الاختصاص المحلى — فى المنازعات المتعلقة بالتوريدات والأشغال وأجور المساكن وأجور العمال والصناع — بصورة عجيبة . ومما قالته المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى فى هذا الصدد « وقد ألغت اللجنة حكم المادة ٦٣ من قانون المرافعات المصرى لأنه لا يرتكز على اعتبارات سائغة تبرره على أن تخضع الحالات المقررة فى تلك المادة لحكم القواعد العامة » .

٤ — أبقى المشروع تعبيره الدعوى الشخصية العقارية « فى المادة ٥٩ من قانون المرافعات — وقد قالت المذكرة التفسيرية للمشروع التمهيدى فى هذا الصدد « يلاحظ أن الدعوى العقارية بحسب القانون المدنى هى الدعوى العينية العقارية فقط الا أنه من الواضح أن هذا النص المقترح فى قانون المرافعات

لا يترتب عليه أى أثر فى غير ما يتصل بالاختصاص المحلى ولا يقصد به الا مجرد التيسير على المتقاضين » — راجع ما قلناه فى الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات فى هذا الصدد ص ٤٥٩ الحاشية رقم ١ — وذلك بصدد الاختصاص المحلى لكل من الدعوى الشخصية العقارية والدعوى المختلطة فى ضوء المادة ٨٣ من القانون المدنى .

١٧ — فى رفع الدعوى وقيدها — م ٧١ — ٨٠ من المشروع (م ٦٩ — ٨٠ من القانون القائم) بطلان عريضة الدعوى وبطلان التكليف بالحضور وكيفية التمسك بهذا البطلان :

لعل من أهم ما عنت به لجنة توحيد قانون المرافعات هو توحيد اجراءات رفع الدعوى أو الطعن أيا كانت مادة الخصومة — أى سواء أكانت فى المواد المدنية أم التجارية أم الأحوال الشخصية ، مع تقرير رفع الدعوى أو الطعن بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة . وفى هذا تقول المذكرة التفسيرية للقانون الجديد فى صددها : « ومن المبادىء المستحدثة النص على رفع الدعاوى والطعون أيا كان نوعها بعريضة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة ، فكثير من التشريعات الأجنبية (تشريع النمسا وألمانيا) تنص على أن ترفع الدعوى بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة دون اعلان المدعى عليهم ثم يفحص رئيس الدائرة طلب المدعى فى غرفة المشورة وله تصحيح شكل الدعوى وتقرير مدى قبولها ثم يأمر قلم الكتاب باعلان المدعى عليه لجلسة يحددها وبعد ذلك يقوم بتحضير القضية واذا ما استوت للحكم فى موضوعها أحالها على المحكمة للفصل فيها . وفى المشروع المقترح متى أودعت عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة وتم أداء الرسم المقرر كان على قلم الكتاب أن يقيدها من تلقاء نفسه فى نفس اليوم فى السجل الخاص بذلك ويحدد جلسة لنظرها وتعتبر الدعوى مرفوعة ومنتجة لآثارها من وقت أداء الرسم كاملا باستثناء الآثار التى يرتبها القانون نتيجة علم

المدعى عليه فهى لا تسرى الا من وقت اعلانه [1] وتقول المذكرة التفسيرية عن المادة ٧١ والمادة ٧٢ والمادة ٧٣ و ٧٤ .

نهج المشروع فى رفع الدعاوى والطعون أيا كان نوعها — منهجاً جديداً فأوجب رفعها بعريضة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة على ما سبق بيانه فى صدر هذه المذكرة — وذلك لتفادى ما تتعرض له صحف الدعاوى والطعون من بطلان نتيجة أخطاء المحضرين . (المادة ٧١ من المشروع) — ومتى أودعت عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة وتم أداء الرسم المقرر كان على قلم الكتاب أن يقيدها من تلقاء نفسه فى نفس اليوم فى السجل الخاص بذلك ويحدد جلسة لنظرها وتعتبر الدعوى مرفوعة ومنتجة لآثارها من وقت أداء الرسم كاملا عدا الآثار التى يرتبها القانون نتيجة علم المدعى عليه فهى لا تسرى الا من وقت اعلانه (المادة ٧٣ من المشروع) .

وأوجب المشروع على المدعى أن يقدم لقلم كتاب المحكمة وقت تقديم عريضة دعواه صوراً منها بقدر عدد المدعى عليهم وصورة لقلم الكتاب كما أوجب عليه أن يرفق بها صوراً من المستندات التى تؤيد دعواه موقعاً عليها منه أو من وكيله بمطابقتها للأصل (المادة ٧٢ من المشروع) والغاية التى استهدفها المشروع من ذلك هى تمكين المدعى عليه من أن يجيب على الدعوى وأن يبدى دفاعه كاملا فى مذكرة يودعها قلم الكتاب مع مستنداته قبل الجلسة الأولى المحددة لنظر الدعوى فلا يتعطل الفصل فيها .

كما ألزم المشروع المدعى تكليف خصمه الخصومة خلال ستين يوماً من تقديم العريضة والا اعتبرت الدعوى كأن لم تكن (المادة ٧٤ منه) حتى لا تطول الفترة بين رفع الدعوى وبين علم المدعى عليه بقيامها — ويكفى لاحترام هذا الميعاد أن تقدم ورقة التكليف الى قلم المحضرين صحيحة خلاله عملا بالمادة التاسعة من المشروع .

---

[1] راجع الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات ص ٦ وما يليها .

وهكذا عاد المشروع الى تقرير قائمة موحدة فى رفع الدعوى أو الطعن كما كان الحال قبل القانون رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٥٣ الذى أفسد إجراءات رفع الاستئناف وعدد الاجراءات وخلق مواطنا للبطلان المتعلق بالنظام العام كنا فى غنى عنها .

ومن ناحية أخرى ، رأى المشروع أن رفع الدعوى بعريضة تقدم الى قلم كتاب المحكمة فيه تيسير على المتقاضين ، ولا يجعل زمام الاجراء فى يد قلم المحضرين الذى قد يهمل أو يتراخى فينهار منها .

ورب قائل يرى أن رفع الدعوى بعريضة تودع قلم الكتاب لم يعد له محل بعد النص فى المادة التاسعة من المشروع (المقابلة للمادة السادسة من القانون القائم) على أنه اذا نص القانون على ميعاد حتمى لأى إجراء يحصل بالاعلان فيعتبر الميعاد مرعياً متى قدمت أوراق الاعلان الى قلم المحضرين خلاله — لأنه بهذا النص المستحدث عالج المشرع الآثار المترتبة على تراخى قلم المحضرين أو اهمالها ولم يحمل المدعى — أو طالب الاعلان — نتيجة خطأ المحضر أو تراخيه .

ونقول فى الرد على ما تقدم ان المشرع قصد أن يكون الاجراء الأول من اجراءات رفع الدعوى أو الطعن هو تقديم العريضة قلم الكتاب بعد أداء الرسم عنها ، وبمجرد اتمام هذا الاجراء ينتقل الزمام الى قلم الكتاب الذى عليه بحكم القانون قيد الدعوى تحديد جلسة واحالة أوراق الاعلان الى قلم المحضرين فى نفس يوم رفع الدعوى لاجراء الاعلان . ويكون على المدعى عليه بعدئذ ايداع مذكرة بدفاعه قبل الجلسة المحددة لنظر الدعوى بميعاد معين وفق ما سوف نراه .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، يكون على المدعى مراقبة سير دعواه بحيث اذا تراخى قلم الكتاب فى احالة أوراق الاعلان الى قلم المحضرين وجب عليه اجراء هذه الاحالة حتى لا يتراخى عن ميعاد الستين يوماً المقررة فى المادة ٧٤ / ٢ والا أعتبرت خصومته كأن لم تكن .

وقد قصد المشروع بالنص المتقدم ألا تطول الفترة بين رفع الدعوى وبين علم المدعى بقيامها خاصة وأن المشرع قد اعتبر الدعوى مرفوعة ومنتجة لآثارها وقاطعة للتقادم من وقت أداء الرسم عنها وتقديم عريضتها قلم الكتاب ، فلا يجب أن يتراخى المدعى (عن عمد أو اهمال) عن اعلان خصمه بها لمدة تزيد على ستين يوماً من تاريخ تقديم العريضة . ويكفى لاحترام هذا الميعاد أن تقدم ورقة التكليف الى قلم المحضرين صحيحة خلاله عملا بالمادة التاسعة من القانون الجديد .

ولقد استمد المشروع النصوص المتعلقة باجراءات رفع الدعوى فى مجموعها من القانون السورى (م ٩٤ وما يليها من قانون أصول المحاكمات) مع اجراء تعديلات جوهرية فى بعض منها وجاءت المادة ٧١ من المشروع الجديد تنص على ما يلى :

ترفع الدعوى بعريضة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة بنظرها وتشتمل على البيانات الآتية :

(ا) اسم المدعى ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه واسم من يمثله ولقبه ومهنته وموطنه .

(ب) اسم المدعى عليه ولقبه ومهنته وموطنه فان لم يكن موطنه معلوماً وقت الاعلان فآخر موطن كان له .

(ج) تاريخ تقديم العريضة .

(د) بيان وقائع الدعوى وأدلتها وطلبات المدعى وأسانيدها القانونية .

(ه) بيان موطن مختار للمدعى فى البلد الذى به مقر المحكمة ان لم يكن له موطن فيه .

ويجب على المدعى أن يرفق بعريضة الدعوى المستندات التى تؤيدها ولا تقبل العريضة اذا لم تصحب بما يثبت به أداء الرسم .

وعلى المدعى أن يقدم لقلم كتاب المحكمة وقت تقديم عريضة دعواه صوراً منها بقدر عدد المدعى عليهم وصورة لقلم الكتاب وعليه أيضاً أن يرفق معها صوراً من المستندات التى تؤيد دعواه موقعاً عليها منه أو من وكيله بمطابقتها للأصل (م ٧٢) . ويقيد قلم الكتاب الدعوى فى يوم تقديم العريضة فى السجل الخاص بذلك وتعتبر الدعوى مرفوعة قاطعة للتقادم ومنتجة لآثارها من وقت أداء الرسم كاملا عدا الآثار التى يرتبها القانون نتيجة علم المدعى عليه فهى لا تسرى الا من وقت اعلانه (م ٧٣) وعلى قلم كتاب المحكمة أن يثبت تاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى [1] فى أصل عريضتها وصورها ثم يحيل فى يوم تقديم العريضة الأصل والصورة وصورة المستندات الى قلم المحضرين ليقوم باعلانها الى المدعى عليه . ويتعين تكليف المدعى عليه الحضور خلال ستين يوماً من تقديم العريضة والا اعتبرت الدعوى كأن لم تكن (م ٧٤) . وتبطل عريضة الدعوى اذا شابها نقص أو خطأ من شأنه أن يجهل بالمدعى أو بالمدعى عليه أو المدعى به (م ٧٥) . ويبطل التكليف بالحضور اذا شابه نقص أو خطأ فى البيانات الواردة فى المادة المتقدمة . كما يبطل اذا كان يجهل بالمحكمة أو بتاريخ الجلسة ولا يترتب على بطلان التكليف بطلان العريضة اذا كانت صحيحة فى ذاتها (م ٧٦)

وتقوم المذكرة التفسيرية عن هذه المادة الأخيرة « غنى عن البيان أن ورقة التكليف بالحضور باعتبارها من أوراق المحضرين تبطل بالأسباب التى تبطل بمقتضاها هذه الأوراق » .

وبعد سرد النصوص المتقدمة والمذكرة التفسيرية لها نقول فى شرحها أن هناك خلافاً جوهرياً بين صحيفة الدعوى بمقتضى القانون القائم وعريضة الدعوى وفقاً للمشروع . ففى ظل القانون القائم تعتبر الصحيفة من أوراق المحضرين فيجب أن تشتمل على بيانات أوراق المحضرين الستة عملا (م ١٠

---

(1) والمفروض أن يعلم المدعى بتاريخ الجلسة التى حددت لنظر الدعوى قبل ترك المحكمة لأنه لا يعلن به بعدئذ ، وله أن يعارض فى تحديد تاريخ معين للجلسة اذا ارتآه غير مناسب بسبب ضرورة احترام مواعيد التكليف بالحضور أو مواعيد المسافة نظراً لبعد موطن المدعى عليه .

من القانون) فضلا عن البيانات الأخرى التى يوجبها القانون . ويحصل التمسك ببطلان الصحيفة على صورة دفع شكلى يبدى قبل التكلم فى الموضوع ويزيل الحضور هذا البطلان فى بعض الأحوال .

وفى المشروع تتعين التفرقة بين بيانات عريضة الدعوى وبيانات التكليف بالحضور ثم التفرقة بين بطلان العريضة وبطلان التكليف بالحضور ثم التفرقة بين كيفية التمسك بهذا البطلان وكيفية التمسك بذاك .

١٨ — بيانات عريضة الدعوى وبيانات التكليف بالحضور وبطلانهما وكيفية التمسك به : بيانات عريضة الدعوى هى بعينها البيانات الواجب توافرها فى الصحيفة فى ظل القانون القائم مع مراعاة أن العريضة فى ظل المشروع لا تعد من أوراق المحضرين فلا يجب أن تشتمل على بيانات أوراق المحضرين .

ومن ثم يتعين أن تشتمل العريضة عملا بالمادة ٧١ على ما تعلق بالتعريف بالمدعى من بيانات تتصل باسمه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه واسم من يمثله ولقبه ومهنته وموطنه ، كما يجب أن تشتمل على ما تعلق بالتعريف بالمدعى عليه وتاريخ تقديم العريضة وطلبات المدعى وبيان موطن مختار له فى البلد الذى به مقر المحكمة ان لم يكن له موطن فيه .

أما تاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى فان المكلف باثباته فى العريضة هو قلم الكتاب وذلك بمجرد تقديم العريضة اليه مع ما يثبت به أداء الرسم ولا يترتب ثمة بطلان اذا لم يقم قلم الكتاب باثبات تاريخ الجلسة فى العريضة ، وانما يلاحظ أن التكليف بالحضور يبطل عند اغفال هذا البيان أو الخطأ فيه . ويكون المسئول عن هذا البطلان هو قلم الكتاب وقلم المحضرين ، اذ على الأول استيفاء هذا البيان وعلى الثانى التحقق من ثبوته فى الورقة قبل اعلانها لأن مهمته الأساسية فى الاعلان هى اخطار المدعى عليه برفع الدعوى عليه وتكليفه بالحضور أمام المحكمة المرفوعة اليها الدعوى وفى اليوم المحدد لذلك ، كما أن المدعى — بمقتضى النصوص المستحدثة — لا يكلف

باحالة الأوراق الى قلم المحضرين لاعلانها انما المكلف بذلك هو قلم الكتاب وما على المدعى الا تقديم عريضة دعواه مصحوبة بصور منها وبمستنداته وصور منها وبما يثبت به أداء الرسم كاملا . واذن على قلم المحضرين التحقق قبل اجراء الاعلان وعند تلقى الأوراق من قلم الكتاب — التحقق من أن تاريخ الجلسة ثابت فى ورقة التكليف فضلا عن البيان المتعلق باسم المحكمة التى تنظر الدعوى .

ولا يذكر فى العريضة فى بند مستقل بيان عن المحكمة التى تنظر الدعوى على اعتبار أنها هى المحكمة التى يقوم قلم كتابها بتلقى العريضة وتلقى الرسم عنها . واذن لا تبطل العريضة اذا لم يذكر فيها بيان عن تلك المحكمة . أما ورقة التكليف بالحضور فانها تبطل ان لم تشتمل عليه . ويكون قلم المحضرين هو المسئول عن هذا البطلان .

وتبطل العريضة اذا شابها نقص أو خطأ من شأنه أن يجهل بالمدعى أو المدعى عليه أو المدعى به (م ٧٥) ، بمعنى اذن أن الخطأ فى موطن المدعى لا يترتب عليه فى ذاته بطلان العريضة متى كانت لا تجهل به . ونحيل فى هذا الخصوص الى سائر القواعد العامة المقررة فى ظل القانون القائم فى هذا الصدد (راجع كتاب المرافعات رقم ٣٥٩ وما يليه ورقم ٣٢٧ وما يليه) . والنقص أو الخطأ المبطل للورقة يجب أن يكون مؤدياً الى الشك فى حقيقة البيانات الواردة بها (راجع الفقرة ٣٤٩ من كتاب المرافعات) .

ولا تبطل العريضة اذا لم يذكر فيها موطن مختار للمدعى فى البلد الذى به مقر المحكمة (ان لم يكن له موطن فيه) وانما يعمل بنص المادة ١٦ من المشروع (م ١٣ من القانون القائم) الذى يجيز اعلانه فى هذه الحالة فى قلم الكتاب بجميع الأوراق التى كان يصح اعلانه بها فى الموطن المختار .

وتبطل العريضة اذا لم توقع من محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة المرفوع اليها الدعوى اذا كان قانون المحاماة يوجب هذا التوقيع ويرتب البطلان جزاء اغفاله (وقد درسنا هذا الموضوع على وجه التفصيل فى الطبعة

الخامسة من كتاب المرافعات بمراعاة قانون المحاماه الجديد — راجع رقم ٧٣ ص ١٢٠ وما يليها) .

ولم يشر قانون المرافعات الى ما تعلق بتوقيع المحامى كما لم يشر الى ما تعلق بجزاء اغفال هذا التوقيع على اعتبار أن موضع هذا يكون فى قانون المحاماه وليس فى قانون المرافعات ، سواء أكان ذلك متعلقاً بصحف الدعاوى أم متعلقاً بصحف الاستئناف .

ولا يجوز لقلم الكتاب أن يقبل عريضة الدعوى ما لم تكن مصحوبة بما يثبت به أداء الرسم .

واذا أخطأ قلم الكتاب وقبل العريضة دون استيفاء الرسم كاملا فلا تعتبر الدعوى مرفوعة الا من الوقت الذى يؤدى فيه الرسم كاملا ، كذلك الحال اذا قام المدعى بتأدية الرسم الذى طلبه قلم الكتاب ثم اتضح لقلم الكتاب بعدئذ أنه كان مخطئاً وأن الرسم المطلوب بحكم القانون يزيد عما دفع ، فلا مفر فى هذه الحالة من أن يتحمل المدعى خطأ قلم الكتاب ، ولا تعتبر الدعوى مرفوعة الا من وقت أداء الرسم كاملا — الرسم المقرر فى القانون — الذى يقدره قلم الكتاب والذى يتعين على المدعى أن يراجع هذا التقدير حتى يتحقق من صحة تطبيق قانون الرسوم فتتحقق سلامة وصحة اجراءاته (راجع الطبعة الخامسة من كتاب المرافعات ص ٩٢٠ — الحاشية) .

ولا تبطل العريضة اذا لم يرفق بها المدعى المستندات التى تؤيدها وانما يعمل فى هذا الشأن بنص المادة ١٠٩ التى سوف ندرسها فيما بعد .

ولا تبطل العريضة اذا لم يقدم المدعى صوراً منها بقدر عدد المدعى عليهم أو صورة لقلم الكتاب عملا بالمادة ٧٢

والذى يترتب على عدم تقديم صور من العريضة بقدر عدد المدعى عليهم هو شل عمل المحضر عند اجراء عملية الاعلان[1]، مما يترتب عليه بطلان

---

(١) لأنه مكلف بحكم القانون بتسليم صورة من أصل الاعلان الى المراد اعلانه والا كان الاعلان باطلا .

عملية الاعلان . وهذا البطلان لا يسأل عنه المحضر وانما المدعى يسأل عنه باعتبار أنه هو المكلف بحكم القانون بتوجيه الاجراءات وتقديم أوراقها للمحضرين عملا بالمادة العاشرة من المشروع الجديد (م ٧ من القانون القائم) وبحكم المادة ٧٢ من المشروع (راجع ما قلناه فى هذا الصدد عن المادة التاسعة من القانون الجديد) .

ولقد أوجب المشروع أن تودع صورة من عريضة الدعوى قلم الكتاب حتى تظل فى ملف القضية يرجع اليها عند الاقتضاء . ولا يترتب ثمة بطلان على مخالفة هذه القاعدة . ويراعى أن الأصل هو الذى يحال مع صورة الى قلم المحضرين لاجراء الاعلان مع اثبات عملية الاعلان فى الأصل والصورة وفقاً للقواعد العامة المقررة فى القانون والتى لم يتناولها المشرع بأى تعديل .

ولم ينص المشرع على بطلان العريضة ان لم تشتمل على بيان وقائع الدعوى وأدلتها وأسانيد مطلوب المدعى . وكان اغفال هذه البيانات فى ظل القانون القديم . يترتب عليه بطلان جوازى عملا بالفقرة الثانية من المادة ٧٩ منه (راجع كتاب المرافعات رقم ٣٦٢) . وانما ليس معنى هذا أنه لا يترتب ثمة بطلان عند عدم ذكر البيانات المتقدمة ، بل البطلان يكون واجباً عملا بالعبارة الأخيرة من المادة ٢٩ من المشروع (م ٢٥ من القانون القائم) اذا كان اغفالها يعد اغفالا لأمر جوهرى — بخصوص الدعوى القائمة — وكان يترتب عليه ضرر للخصم .

أما ورقة التكليف بالحضور فما هى الا صورة من عريضة الدعوى يضاف اليها البيان المتصل بتاريخ الجلسة الذى يحدده قلم الكتاب ، مع ضرورة توضيح بيان المحكمة التى تنظر الدعوى — كما قدمنا — هذا مع مراعاة أن ورقة التكليف بالحضور هى ورقة من أوراق المحضرين فمن الواجب أن تشتمل على بياناتها الستة المقررة فى المادة ١٣ من المشروع ، وفى هذا لا يختلف القانون المشروع عن القانون القائم .

واذن يبطل التكليف بالحضور اذا لم يشتمل على البيانات الستة الواردة فى المادة ١٣ من المشروع وذلك عملا بالمادة ٢٨ (راجع المذكرة التفسيرية)[1] كما يبطل التكليف اذا شابه نقص أو خطأ من شأنه أن يجهل بالمدعى أو بالمدعى عليه أوبالمدعى به أو بالمحكمة التى تنظر الدعوى أو بتاريخ الجلسة وذلك عملا بالمادة ٧٦ من المشروع كما يبطل اذا شابه عيب فى الاعلان عملا بالقواعد العامة (م ٢٨ من المشروع) .

والبطلان المتقدم بعضه يزول بمجرد الحضور عملا بالمادة ١٤٠ من المشروع التى تنص على أن « بطلان أوراق التكليف بالحضور الناشىء عن عيب فى الاعلان أو بيان المحكمة أو تاريخ الجلسة يزول بحضور المعلن اليه أو برده على دعوى خصمه كتابة » . وسوف ندرس هذه المادة فيما بعد . والبعض الآخر من البطلان لا يزول بالحضور وانما يجب أن يحصل التمسك به على صورة دفع شكلى يبدى قبل التكلم فى الموضوع عملا بالمادة ١/١٣٥ . وفى كل ما تقدم لا يختلف المشروع عن القانون القائم الا فيما يتعلق بزوال البطلان عملا بالمادة ١٤٠ بالرد على دعوى الخصم ... كتابه وفى المذكرة المقدمة الى قلم الكتاب . وسوف ندرس هذه المادة فى حينها .

واذا كانت عريضة الدعوى صحيحة فى ذاتها فانه لا يترتب على بطلان التكليف لأى سبب من الأسباب بطلان العريضة عملا بالمادة ٧٦ وتقريراً لقاعدة أساسية فى التشريع مقتضاها أن بطلان الاجراء لا يترتب عليه المساس بالاجراءات السابقة عليه ما لم ينص القانون على ما يخالف ذلك . وفى هذه الحالة يعاد تكليف المدعى عليه بالحضور بعد تحديد جلسة جديدة لنظر الدعوى اذا اقتضى الأمر ذلك .

---

(١) قارن ما قاله الدكتور الشرقاوى فى ظل القانون القائم رقم ٢٦٦ وما قاله الدكتور فتحى والى فى رسالته « نظرية البطلان فى قانون المرافعات رقم ١٩٤ . وانظر فى الرد عليها كتاب المرافعات رقم ٣٦٢ . ولقد عنى المشروع أن يشير صراحة فى المذكرة التفسيرية الى ورقة التكليف بالحضور باعتبارها من أوراق المحضرين يبطلها ما يبطل تلك حتى يحسم الخلاف فى هذا الصدد ، وان كانت المحاكم قد استقرت من قبل على وجهة النظر هذه .

واذا كانت العريضة باطلة بسبب اغفال بيان جوهرى أو بسبب الخطأ فيه وجاء التكليف بالحضور صحيحاً — كما اذا أدرك المدعى خطأ العريضة فقام بتصحيح الأوضاع فى ورقة التكليف بالحضور — فان هذا التكليف يصحح العريضة بشرط أن يتم التصحيح فى خلال الميعاد المقرر لرفع الدعوى ان كان ومن أمثلة هذه الحالة أن يقدم المدعى عريضة دعواه غفلا عن توقيع المحامى — فى حالة يوجب فيها قانون المحاماه هذا التوقيع — ثم يتدارك المدعى الأمر فى قلم المحضرين قبل اجراء الاعلان فيقوم محاميه بهذا التوقيع بشرط أن يتم ذلك فى خلال الميعاد المقرر لرفع الدعوى ان كان .

ومثال الحالة المتقدمة أيضاً أن يرد فى العريضة خطأ فى اسم المدعى عليه أو فى موطنه ويتداركه المدعى فى قلم المحضرين قبل اجراء الاعلان .

أما اذا لم تتضمن العريضة بيان تاريخ الجلسة فانها لا تبطل ، فان ورد هذا البيان فى التكليف بالحضور تكون الاجراءات صحيحة على ما تقدمت دراسته .

واذا كانت العريضة باطلة بسبب اغفال بيان جوهرى أو بسبب الخطأ فيه وجاءت ورقة التكليف بالحضور باطلة لذات السبب فان البطلان يسرى فى الاجراءين معاً ، ويكون على المدعى عليه التمسك ببطلان الاجراءين معاً وقبل التكلم فى الموضوع عملا بالمادة ١/١٣٥ من المشروع ، والا سقط الحق فيما لم يحصل التمسك به . واذا كان كل من العريضة والتكليف باطلا بسبب إغفال بيان جوهرى وتمسك المدعى عليه ببطلان العريضة وحدها مما أسقط حقه فى التمسك ببطلان التكليف بالحضور عملا بالمادة ١٣٥ فان الحكم ببطلان العريضة يؤدى حتما الحكم الى بطلان ورقة التكليف بالحضور لأن بطلان الاجراء يستتبع حتما بطلان الاجراءات اللاحقة له متى كان هو أساساً لها وترتبت هى عليه .

واذا كان بطلان التكليف بالحضور بسبب عيب فى اعلانه أو فى بيان المحكمة أو بتاريخ الجلسة فان حضور المدعى عليه يزيل هذا البطلان . ولما كانت العريضة لا تبطل بسبب عدم ذكر تاريخ الجلسة فيها ، كما لا يتصور

ألا يكون واضحاً فيها بيان المحكمة التى تنظر الدعوى لأنها انما تقدم الى قلم كتاب تلك المحكمة ، كما أنها لا تعلن ، فان البطلان المتقدم فى التكليف بالحضور لا يتصور أن يسرى فى شأن العريضة - أى لا يتصور أن يتطابق البطلان فى الورقتين معاً بسبب العيب فى البيانات المتقدمة .

وجدير بالاشارة أن المادة ١٠٧ من المشروع تنص على أنه اذا تبينت المحكمة بطلان اعلان المدعى عليه الغائب وجب عليها تأجيل القضية الى جلسة تالية يعلن بها بواسطة خصمة . والقاعدة التى تقررها هذه المادة تخالف القاعدة التى تقررها المادة ٣/٩٥ من القانون القائم اذ تستوجب هذه المادة الأخيرة على المحكمة الحكم ببطلان صحيفة افتتاح الدعوى من تلقاء نفسها عند تخلف المدعى عليه عن الحضور اذا ما تبينت بطلانها . ولقد رأى المشروع أن الحكم بالبطلان عند تخلف المدعى عليه عن الحضور هى فى واقع الأمر امعان فى التمسك بالشكليات ، ولا يتمشى مع تطور التشريع الذى يجيز تصحيح الاجراء الباطل بتكملته . ومن ثم اذا تخلف المدعى عليه عن الحضور وتبينت المحكمة بطلان اعلانه - أى بطلان تكليفه بالحضور - وجب عليها تأجيل نظر القضية الى جلسة تالية يعلن بها بواسطة خصمه ، مع مراعاة حكم المادة التاسعة التى تقدمت دراستها (١) - بمعنى أنه اذا كان المتسبب فى البطلان هو قلم المحضرين كان على المحكمة أن تأمر قلم المحضرين باعادة الاعلان مصححاً .

١٩- متى تسرى آثار المطالبة القضائية :

رأينا أن المادة ٧٣ من المشروع ترتب آثار المطالبة القضائية من وقت تقديم العريضة قلم الكتاب بعد أداء الرسم عنها ، فهى تقول « وتعتبر الدعوى مرفوعة قاطعة للتقادم ومنتجة لآثارها من وقت أداء الرسم كاملا عدا الآثار التى يرتبها القانون نتيجة علم المدعى عليه فهى لا تسرى الا من وقت اعلانه » .

---

(١) أنظر رقم ١١ من هذا الكتاب .

وسوف ينتقد الكثيرون هذا المسلك من جانب المشروع اعتباراً بأنه ما كان لقانون المرافعات أن يحدد هو الوقت الذى ينقطع فيه التقادم ، ومن ناحية أخرى ، كيف ينقطع التقادم باجراء لا يوجه الى المدين .

ونقول فى الرد على ما تقدم ان القانون المدنى ينص على أن التقادم ينقطع بالمطالبة القضائية ، ومن الطبيعى أنه يحيل الى قانون المرافعات فى التعريف بالمطالبة القضائية وتحديد كنهها وفى تحديد الوقت الذى تعتبر فيه هذه المطالبة قدتمت . وبذا عند مايحدد قانون المرافعات الوقت الذى تسرى منه آثار المطالبة القضائية ومن بينها قطع التقادم لا يكون قد تجنى على القانون المدنى . هذا فضلا عن أن ذات القانون المدنى ينص فى كثير من الأحوال على أن التقادم ينقطع باجراء قد لا يعلن الى المدين فوراً كما هو الحال بالنسبة الى الحجز التحفظى أو طلب التوزيع .

أما عن الآثار التى يرتبها القانون المدنى نتيجة علم المدعى عليه فهى لا تسرى فى حقه الا من وقت اعلانه بالتكليف بالحضور بالفعل . ويرجع الى القانون المدنى فى تحديد الآثار التى لا تسرى فى حق المدعى عليه الا من وقت العلم ، ويرجع الى قانون المرافعات (م ١٤ وما يليها) فى تحديد الوقت الذى يعتبر فيه الاعلان قد تم ، وقد تقدمت دراستها .

٢٠– وجوب تكليف المدعى عليه الحضور خلال ستين يوماً من تقديم العريضة والا اعتبرت الدعوى كأن لم تكن (م ٢/٧٤ من المشروع) .

قلنا عن دراسة كيفية رفع الدعوى[1] ان المشروع شاء أن يعفى المدعى من موالاة الاجراءات بعد ما يقدم عريضة دعواه ومستنداته وما يثبت أداء الرسم كاملا ، وقلنا إن الذى يتولى الاجراءات بعدئذ هو قلم الكتاب وقلم المحضرين ، فعلى الأول قيد الدعوى من تلقاء نفسه وتحديد جلسة لنظر الدعوى واحالة الأوراق الى قلم المحضرين فى نفس يوم رفع الدعوى

---

[1] فى رقم ٣٥

وعلى الثانى اجراء الاعلان بعد التحقق من ثبوت بيان تاريخ الجلسة بها والمحكمة التى تنظر الدعوى ، وقلنا إنه على الرغم من المشروع أن يترك زمام الاجراءات الى قلم الكتاب على النحو المتقدم الا أنه يوجب على المدعى مراقبة سير دعواه بحيث اذا تراخى قلم الكتاب فى احالة أوراق الاعلان الى قلم المحضرين وجب عليه اجراء هذه الاحالة حتى لا يتراخى عن ميعاد الستين يوماً المقررة فى المادة ٢/٧٤ ، وذكرنا الاعتبارات التى حدت بالمشروع الى تقرير الميعاد المتقدم . ونضيف أن حقيقة المقصود من هذا الميعاد هى تفادى ما قد يلجأ اليه المشاكس سىء النية من رفع الدعوى مع العمل على عدم اعلان المدعى عليه (بعد تحديد جلسة فى ميعاد واسع) فتسرى آثارها من وقت رفعها عدم علم المدعى عليه بقيامها . وبعبارة أخرى تحديد آثار رفع الدعوى من وقت تقديم العريضة قلم الكتاب وقبل علم المدعى عليه بقيامها اقتضى من جانب المشروع تعجيل هذا العلم بحيث يجب ألا يتراخى عن ستين يوماً تبدأ من يوم تقديم العريضة . ويكفى لاحترام الميعاد المتقدم — كما قالت المذكرة التفسيرية — أن تقدم ورقة التكليف بالفعل الى قلم المحضرين صحيحة خلاله عملا بالمادة التاسعة من القانون .

وغنى عن البيان أن المادة ٢/٧٤ من المشروع تتطلب أن تقدم أوراق الاعلان صحيحة الى قلم المحضرين خلال الميعاد — كما قالت المذكرة التفسيرية بحيث اذا قدمت الأوراق خلال الميعاد وكانت تفتقر الى بيانات معينة يتعين أن يستوفيها ذات المدعى مما ترتب عليه امتناع قلم المحضرين عن اجراء الاعلان (كما اذا لم يقدم صوراً من عريضة الدعوى أو لم يذكر فى العريضة موطن المدعى عليه) فان المدعى لا يكون قد احترم الميعاد المتقدم مما يترتب عليه وجوب اعمال الجزاء المتقدم .

كذلك اذا قدمت أوراق الاعلان فى خلال الميعاد ثم أعلنت وتمسك المدعى عليه ببطلان التكليف بالحضور لسبب يتصل بخطأ ذات المدعى

(كما اذا لم يشتمل التكليف بالحضور على بيان مطلوب المدعى) فالحكم ببطلان التكليف يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن ، وبانقضاء ميعاد الستين يوماً دون تقديم أوراق صحيحة للاعلان خلاله يترتب عليه اعتبار الخصومة كأن لم تكن . وبعبارة عامة ، يصح تقرير قاعدة أساسية هى الآتية :

فى كل حالة تكون فيها عريضة الدعوى مشوبة بالبطلان لا يعد المدعى قد احترم الميعاد المقرر فى المادة ٢/٧٤ بايداع تلك العريضة المشوبة بالبطلان قلم المحضرين فى خلال الميعاد ، بل عليه اذا عن له تصحيح الاجراءات أن يقدم العريضة المصححة الى قلم المحضرين فى خلال الميعاد (مع مراعاة حكم المادة ٢/٢٩) .

وانما اذا سقط حق المدعى عليه فى التمسك ببطلان التكليف بالحضور بسبب تكلمه فى الموضوع أو بسبب حضوره أو بسبب رده كتابة على دعوى خصمه فى مذكرة قدمها الى قلم الكتاب (بحسب الأحوال) فان ذلك يؤدى حتما الى صحة التكليف بالحضور ولو كانت أوراق الاعلان المقدمة الى قلم المحضرين مشوبة بالنقص أو الخطأ المؤدى الى البطلان ، بشرط أن تكون تلك الأوراق قد قدمت فى خلال الميعاد المقرر فى المادة ٢/٧٤

وبعبارة أخرى ، اذا قدمت أوراق الاعلان الى قلم المحضرين بعد انقضاء الميعاد المتقدم فان هذا — فى ذاته — ينشىء الحق فى التمسك باعتبار الخصومة كأن لم تكن عملا بالمادة ٢/٧٤ ولو كانت أوراق الاعلان صحيحة (أو كانت باطلة وأسقط المدعى عليه حقه فى التمسك بالبطلان أو قضت المحكمة بالفعل بصحة الاعلان) .

وجدير بالاشارة أن البطلان المقرر فى المادة ٢/٧٤ لا يتصل بالنظام العام بل يتعين على المدعى عليه أن يتمسك باعتبار الخصومة كأن لم تكن قبل تكلمه فى الموضوع عملا بالمادة ١٣٥ لأنه مقرر لمصلحته . وشأن

هذا البطلان شأن البطلان المقرر فى القانون القائم والمشروع اذا بقيت الدعوى مشطوبة ستة أشهر (١) .

واذن متى تكلم المدعى عليه فى الموضوع فانه يسقط حقه فى التمسك باعتبار الخصومة كأن لم تكن عملا بالمادة ٢/٧٤ — كذلك اذا رد على دعوى خصمه كتابة فى مذكرة قدمها الى قلم الكتاب ولم يتمسك فيها باعتبار الخصومة كأن لم تكن . ولا يجوز للمحكمة أن تحكم من تلقاء نفسها باعتبار الخصومة كأن لم تكن عملا بالمادة ٢/٧٤

(وتراجع الطبعة الثانية من كتاب نظرية الدفوع (رقم ١٢ م) لتحديد ما يعد من الاجراءات والتصرفات مانعا من ابداء الدفوع الشكلية) .

ولما كانت المادة ١٣٥ من المشروع تستوجب ابداء جميع الدفوع المتصلة بشكل الاجراءات معاً والا سقط الحق فيما لم يبد منها (وسندرسها بالتفصيل فى حينها فان المدعى عليه اذا عن له التمسك ببطلان التكليف بالحضور وبطلان العريضة واعتبار الخصومة كأن لم تكن عملا بالمادة ٢/٧٤ وجب عليه أن يبدى سائر هذه الدفوع الشكلية معاً ، بمعنى انه اذا اقتصر على التمسك ببطلان التكليف بالحضور ثم قضت المحكمة بصحته فانه لايملك بعدئذ التمسك باعتبار الخصومة كأن لم تكن عملا بالمادة ٢/٧٤ واعتباراً بأن أوراق الاعلان لم تقدم الى قلم المحضرين الا بعد ستين يوماً من تاريخ رفع الدعوى .

٢١ — مواعيد التكليف بالحضور وجزاء مخالفتها (م ٧٧ — ٨٠) من المشروع (م ٧٢ — ٧٤ — ٨٠ من القانون القائم) .

عنى المشرع بتطويل مواعيد التكليف بالحضور حتى يتمكن المدعى عليه قبل الجلسة المحددة لنظر الدعوى من ايداع مذكرة بدفاعه فى قلم الكتاب

---

(١) يراجع فى هذا الصدد كتاب المرافعات رقم ٣٩٣ ومقالنا فى طلب اسقاط الخصومة أو انقضائها بالتقادم أو اعتبارها كأن لم تكن — المحاماة ٣٦ ص ٩٤١ وما يليها ، وانظر كتاب نظرية الدفوع الطبعة الثانية رقم ٢٦٠ وما يليه .

ولما كان الميعاد المقرر لايداء هذه المذكرة هو قبل خمسة أيام قبل الجلسة المحددة لنظر الدعوى فقد نصت المادة ٧٧ على أن يكون ميعاد الحضور أمام المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف هو خمسة عشر يوماً ويكون الميعاد ثمانية أيام أمام محاكم المواد الجزئية . ويجوز فى حالة الضرورة نقص هذين الميعادين الى ثلاثة أيام والى يوم واحد . ويكون ميعاد الحضور فى الدعاوى المستعجلة أربعا وعشرين ساعة . ويجوز فى حالة الضرورة القصوى نقص هذا الميعاد وجعله من ساعة الى ساعة بشرط أن يحصل الاعلان للخصم نفسه الا اذا كانت الدعوى من الدعاوى البحرية (م ٧٨) .

واستحدث المشروع حكماً جديداً أورده فى المادة ٨٠ بمقتضاه لا يترتب على عدم مراعاة مواعيد الحضور بطلان التكليف بالحضور على أن ذلك لا يخل بحق الخصم اذا حضر فى طلب التأجيل لاستكمال الميعاد اذ لا محل للحكم ببطلان التكليف بالحضور فى هذه الحالة — اكتفاء بتأجيل الدعوى الى جلسة أخرى لاستكمال الميعاد (المذكرة التفسيرية عن المادة ٨٠) .

٢٢— فى استيفاء الديون الثابتة بالكتابة :

جعل هذا الطريق اختيارياً :

قلنا فى الطبعة الثانية من كتاب اجراءات التنفيذ أن تشريع سنة ١٩٥٣ بتعديل نظام وفاء الديون الثابتة بالكتابة جاء مهدراً الكثير من المبادىء الأساسية ، وجاء مستحدثاً من الاجراءات المبسطة ما أصبح مدعاة لخلق خلافات كنا فى غنى عنها . فالمتقاضى فى كثير من الأحوال ، يكون فى حيرة من أمره ، أيتخذ الطريق العادى لرفع الدعاوى أم يتبع الطريق الاستثنائى ويخشى فى الحالتين حكم القضاء ، ويخشى وجهة نظر القاضى لأن الأمر قد لا يمكن القطع فيه برأى واحد ، وقد تكون وجهتى النظر صحيحة لا غبار عليها ولا خطأ يكتنفها ، وقد ينتهى اختيار أحد الطريقين بجزاء خطير لا يتناسب مع قدر المخالفة .

وينتقد الفقه بحق مسلك التشريع القائم فى جعل هذا النظام وجوبى . وقد تقدمت دراسة ذلك على وجه التفصيل فى الطبعة الثانية من كتاب اجراءات التنفيذ ، كما تقدمت دراسة مسلك التشريعات الأجنبية المقارنة فى هذا الصدد (١) .

وقد رأى المشروع أن يتمشى مع وجهة النظر السليمة فى هذا الصدد بجعل هذا النظام اختيارى ، فما دام هو طريق سهل قصد به التيسير على الدائن فلا محل لالزامه به وتوقيع جزاء خطير عند مخالفته . وتقول المذكرة التفسيرية فى هذا الصدد « لم ير المشروع أن يجعل نظام أوامر الأداء اجبارياً وأن يرتب جزاء عند مخالفته وذلك لأن الدائن هو وحده الذى يقدر ما اذا كان دينه تتوافر فيه الشروط التى يتطلبها القانون لسلوك هذا الطريق الاستثنائى أم أن هذه الشروط لا تتوافر فيه ، ومن ثم لا يجب أن يكره الدائن على سلوك طريق أو يحرم عليه طريق لا يضمن له المشرع مغبته . والقاعدة فى القانون السورى أن هذا النظام اختيارى (م ٤٦٨ وما يليها) وهذا هو مسلك التشريعات المقارنة .

٢٣ــ تعديل بعض القواعد الخاصة باستصدار أوامر الأداء :

نقل المشروع الأحكام الخاصة باستيفاءه ديون النقود الثابتة بالكتابة ــ عقب الأحكام الخاصة برفع الدعوى لارتباطها بها ولأنها طريق استثنائى لرفع الدعاوى عند المطالبة بدين من النقود تتوافر فيه شروط معينة .

والمشروع عند معالجته لنظام أوامر الأداء ــ قصد حسم الكثير من الخلافات التى آثارها الفقه والعمل حتى يسهل العمل بهذا النظام فيتحقق مقصود المشرع منه .

---

(١) راجع الطبعة الثانية من كتاب اجراءات التنفيذ ص ١٤٧ وما يليها ، والمراجع العديدة المشار اليها .

ولن ندرس — فى هذا المقام — ما آثاره الفقه والتطبيق العملى من خلافات[1] حسمها المشروع ، وانما نكتفى بسرد ما اتجه اليه المشروع فى هذا الصدد .

١ — وضح المشروع بجلاء أن استصدار الأمر بأداء الدين الثابت بالكتابة لا يكون طريقاً الزامياً الا عند ماترفع الدعوى ابتداء ، أما عند المطالبة به أثناء دعوى قائمة فمن الجائز أن يكون ذلك فى صورة طلب عارض (م ٨٢ من المشروع) .

٢ — وضح المشروع أن هذا الطريق الاستثنائى لا يتبع الا اذا كان كل مطلوب الدائن هو دين تتوافر فيه شروط استصدار الأمر ، أما اذا كان الدين يتألف من عدة طلبات من بينها دين تتوافر فيه شروط استصدار الأمر فلا يجوز الالتجاء الى هذا الطريق ولو لم يكن بين الطلبات رباط لا يقبل التجزئة .

٣ — تمشياً مع وجهة النظر المتقدمة اتجه المشروع الى أن هذا الطريق الاستثنائى لا يتبع بالنسبة الى الديون الثابتة فى الأوراق التجارية الا اذا كان رجوع الدائن منصباً فقط على الساحب أو المحرر أو القابل للورقة أو الضامن الاحتياطى لأحد هؤلاء .

٤ — عنى المشروع أن يبرز بجلاء صفة الأمر باعتباره أمراً وليس حكماً واحتفاظه بهذه الصفة حتى بعد صدوره — هذا على الرغم من أنه يشتمل على قضاء قطعى ملزم ، وبذا يتعين الاعتداد بهذه الصفة عند اصداره . فلا يلزم إذن أن تكون له ديباجة الأحكام أو أن يصدر باسم الأمة ، أو أن يراعى عند استصداره ما يراعى بالنسبة الى الأحكام .

٥ — نص المشروع على منح المدين فسحة زمنية هى ثمانية أيام بدلا من ثلاثة وذلك حتى يتمكن من تفادى صدور الأمر عليه (م ٨٢ من المشروع) بأن يقيم هو الدعوى على خصمه اذا عن له ذلك — فتكون من قبيل دعاوى

---

(١) يراجع فى هذا الصدد كتاب الأستاذ الوشاحى وكتابنا اجراءات التنفيذ فى المواد المدنية والتجارية . الطبعة الثانية .

قطع النزاع – أو أن يجيب على انذار خصمه منازعاً فى ثبوت الدين أو فى قدره أو استحقاقه . ولقد اختلفت وجهات النظر بصدد مدى توافر شروط استصدار الأمر عند منازعة المدين على النحو المتقدم (١) .

٦ – أجاز المشروع استئناف الأمر عند عدم التظلم منه فى الميعاد (م ٨٥ من المشروع) .

وبعبارة أوضح ، لما كان التظلم من الأمر فى المشروع لا يعد من قبيل المعارضة فى الأحكام الغيابية كما هو الحال فى القانون القائم فقد كان لزاماً على المشروع أن يوضح بجلاء أن هذا الأمر – يجوز بدلا من التظلم منه (كما يحصل التظلم فى الأوامر على العرائض) – يجوز استئناء الطعن فيه بالاستئناف مباشرة (٢) .

ويلاحظ أن القاعدة المتقدمة هى استثناء من القواعد العامة التى لا تجيز استئناف الأمر الصادر على عريضة مباشرة ، وانما تجيز هذا الاستئناف بصدد الحكم الصادر فى التظلم من الأمر اذا كان يقبل الاستئناف بحكم القواعد العامة .

٧ – سوى المشروع بين الدائن الذى يوقع حجز ما للمدين لدى الغير أو حجزاً تحفظياً ولا يتوافر فى دينه شروط استصدار الأمر بالأداء وبين الدائن الذى لا تتوافر فى دينه هذه الشروط فكما أن الأول لا يلزم فى ثمانية الأيام التالية لتوقيع الحجز الا بتكليف مدينه بالحضور أمام المحكمة لسماع الحكم عليه بثبوت الدين وصحة الاجراءات ، فان الآخر لا يلزم فى خلال الميعاد المتقدم الا بالتقدم بطلب الأداء واخطار خصمه بذلك وبعدئذ يسير طريق الأداء سيرته الطبيعية فاما أن يصدر الأمر ويجرى تبليغ اعلانه أو التظلم منه وفق القواعد العامة واما أن تعين جلسة لنظر الدعوى عند رفض استصدار الأمر ، وفى الحالتين يتحقق قصد المشرع فى المادتين ٥٤٥ ، ٦٠٤ من قانون المرافعات المصرى .

---

(١) أنظر المراجع المتقدمة .

(٢) هذه المسألة مثار خلاف شديد فى الفقه والقضاء الفرنسى – أنظر المراجع المتقدمة وحكم استئناف الاسكندرية المشار اليه فيها .

٨ ــ أبقى المشروع المادة ٨٥٧ مكرراً «ا» من قانون المرافعات المصرى فأورد حكمها فى المادة ٨٩ منه ــ على أن يكون واضحاً كل الوضوح أن المشرع عندما أصدر القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٥٣ المعدل بالقانون رقم ٤٨٥ لسنة ١٩٥٣ بشأن استيفاء الديون الثابتة بالكتابة ــ انما قصد أن يجرى على أمر الأداء القواعد المقررة فى النفاذ المعجل فيشمله القاضى به أولا يشمله بحسب ظروف كل حالة ولم يستوجب شموله بالنفاذ فى جميع الأحوال . واذن فرفض طلب شمول الأمر بالنفاذ لا يعد رفضاً لبعض مطلوب الدائن فى حكم المادة ٨٥٤ من قانون المرافعات المصرى ــ المقابلة للمادة ٨٤ من المشروع ــ والا كان معنى هذا أن كل أوامر الأداء تصدر مشمولة حتما بالنفاذ المعجل وهذا ما لم يستوجبه المشرع فى سنة ١٩٥٣

٩ ــ اتجه المشروع الى أن يكون الطعن فى هذه الأوامر فى صورة تظلم كما هو الحال بالنسبة للأوامر على العرائض وذلك فى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلانه الى المدين (المادة ٨٥ من المشروع) ــ وليس فى صورة معارضة فى حكم غيابى ــ وذلك لتفادى الصعوبات التى تترتب على اعتبارها معارضة كجواز أو عدم جواز ابداء طلبات عارضة فى المعارضة ، أو ابداء الدفع بعدم الاختصاص النوعى أو المحلى أو بالا حالة .

١٠ ــ اعتبر المشروع المتظلم فى حكم المدعى والمتظلم ضده فى حكم المدعى عليه ، ويترتب على سقوط ــ الخصومة فى التظلم أو تركها أو اعتبارها كأن لم تكن لأى سبب من الأسباب زوالها وحدها مع بقاء الأمر قائما (المادة ٨٦ من المشروع) .

١١ ــ نص المشروع على اعتبار ذات طلب الاداء والأمر الصادر به كأن لم يكن إذا لم يعلن للمدين فى خلال ستة أشهر من تاريخ صدوره . والجديد فى النص المتقدم أنه حسم الخلاف القائم فى الفقه بشأن مصير ذات طلب الأداء عند اعتبار الامر الصادر بمقتضاه كأن لم يكن[1] ؛ وما إذا كان هذا الطلب يقطع مدة سقوط الحق بالتقادم أم أن زوال الأمر يترتب عليه حتما زوال الطلب الذى صدر الأمر بمقتضاه .

---

(١) يراجع كتاب الأستاذ الوشاحى وكتابنا فى اجراءات التنفيذ الطبعة الثانية .

التنمية الاقتصادية بالاقليم المصرى ، دواعيها ومشاكلها

الدكتور محمد عبد العزيز عجمية

الأستاذ المساعد بكلية التجارة – قسم الاقتصاد – جامعة الاسكندرية

(أولا) تقديم

قبل أن نضع للتخلف الاقتصادى معنى أو مفهوما يتعين علينا أن نسوق باختصار خصائص الاقتصاد المتخلف لنميزه عن الاقتصاد المتقدم أو الراقى – فالاقتصاديات المتخلفة تتميز عموما بالصفات الرئيسية الآتية (١) :

١ – انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى . فبينما كان متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى فى الولايات المتحدة الأمريكية فى عام ١٩٥٣ : ١٩٠٨ دولاراً وفى كندا ١٣١٨ دولاراً نجده ١٧٤ ، ١١٢ ، ١١١ دولاراً فى كل من اليونان ومصر وسوريا على التوالى (٢) .

٢ – زيادة عدد ساعات العمل للعامل فى الأسبوع . فبينما نجد أن العامل فى الولايات المتحدة الأمريكية يعمل فى المتوسط ٤٠ ساعة أسبوعيا نجده يعمل ٤٥ ساعة فى المملكة المتحدة ، ٤٨ ساعة فى ايطاليا ، ٥٠ ساعة فى مصر ، فالبعض يعتقد أن زيادة عدد ساعات العمل تنهض دليلا على التخلف الاقتصادى (٣) .

---

(١) أنظر : Harvey Leibenstein, Economic Backwardnes and Economic Growth, Chapter 4. وكذلك أنظر : Charles Kindleberger, Economic Development.

(٢) كان متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى فى عام ١٩٥٣ بالنسبة لبعض الدول كما يلى :

	بالدولار		بالدولار		بالدولار
الولايات المتحدة الأمريكية	١٩٠٨	المملكة المتحدة	٩٣٠	بيروت	١٤٠
كندا	١٣١٨	فرنسا	٦٠٠	مصر	١١٢
سويسرا	٩٩٥	لبنان	٢٦٥	سوريا	١١١
نيوزيلندا	٩٦٨	تركيا	٢٢١	الهند	٦٠

(٣) راجع : Charles Kindleberger, op. cit., p. 6.

٣ — لا نستطيع الحكم على تقدم الدولة اقتصاديا بمقدار الموارد الاقتصادية الموجودة بها . فنجد دولة مثل سويسرا لا تحوى موارد تذكر ومع ذلك فهى تتمتع بمستوى اقتصادى رفيع لاستفادتها من مواردها الطبيعية الغير ملموسة — كالموقع الجغرافى والمناخ والسطح والوضع السياسى . فبلغ متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى ٩٩٥ دولاراً فى عام ١٩٥٣ ، وفى نفس الوقت نجد دولا غنية بمواردها الطبيعية الملموسة — من أرض خصبة ومعادن وفيرة — كما فى بعض دول أمريكا اللاتينية ومع ذلك فما زالت متخلفة وما زال متوسط نصيب الفرد من الدخل فيها منخفضا . فطبقا لتقديرات الدخل فى عام ١٩٥٣ كان متوسط نصيب الفرد فى فنزويلا ٥٣٠ دولاراً وفى كيوبا ٢٩٦ وفى البرازيل ٢١٥ وفى المكسيك ٢٠٠ دولاراً هذا بالرغم من توفر الأراضى الخصبة والمراعى والمعادن وعلى رأسها البترول والنحاس والحديد .

٤ — ارتفاع نسبة المدخرات القومية فى الدول المتقدمة اقتصاديا حيث تصل الى ١٥ أو ٢٠٪ من الدخل القومى ، ويواجه الاقتصاد المتقدم فى هذه الحالة مشكلة كيفية استثمار تلك المدخرات . أما فى الدول المختلفة اقتصاديا فغالبا ما تنعدم هذه المدخرات أو تكون منخفضة جداً اذ تبلغ هذه النسبة فى الأقليم المصرى ٢٪ من الدخل القومى .

٥ — تستخدم الدول المتخلفة اقتصاديا نسبة عالية من مواردها الاقتصادية فى الزراعة البدائية وفى حالات عديدة توجد بها صناعات للتعدين ولقطع الأخشاب من الغابات وغالبا ما تكون لصالح رؤوس الأموال الأجنبية . أما الدول الصناعية فنجدها توجه نسبة كبيرة من مواردها نحو الصناعة . وعلى ذلك اذا حاولت الدول المتخلفة أن تنهض فعليها أن تعيد توزيع مواردها من جديد بين الصناعات المختلفة وهذا أمر يحتاج الى مجهود وتنظيم ووقت طويل .

٦ — نلاحظ كذلك أن الدول المتقدمة اقتصاديا تصدر رؤوس الأموال الى العالم الخارجى وعادة لا تعانى من عجز دائم فى موازينها الحسابية ،

أما الدول المتخلفة اقتصاديا فهى فى العادة مستوردة صافية لرؤوس الأموال كما انها تعانى — فى العادة من عجز دائم فى موازينها الحسابية مما يؤدى الى اعاقة عمليات التنمية الاقتصادية .

٧ — نلاحظ كذلك أن نسبة كبيرة من السكان فى الدول المتخلفة تتراوح بين ٧٠ الى ٩٠ ٪ تعمل فى ميدان الزراعة ، وان الاقتصاد القومى عامة يعانى من وجود البطالة المقنعة . وفى ظل الأوضاع الحالية يصعب تغيير الحال لأن فرص العمل خارج الزراعة محدودة .

٨ — نسبة كبيرة من الدخل تنفق على المواد الغذائية والضرورية اذ أن الميل الى الاستهلاك كبير ، وأى زيادة فى الدخل سيصحبها زيادة فى الانفاق .

٩ — انخفاض المستويات الصحية والثقافية والفنية .

١٠— انخفاض معدلات التجارة بالنسبة للفرد الواحد ، وضعف وقلة الوسائل التمويلية والتسويقية فى الدول المتخلفة .

١١— تتميز الزراعة فى الدول المتخلفة اقتصاديا بقلة استخدام الوسائل الميكانيكية وبانخفاض متوسط نصيب العامل من رأس المال المستثمر فيها ومن أن حجم المزرعة صغير ، وكذلك يعانى المزارعون من المديونية ومن تفتيت الملكية .

١٢— تعانى الدول المتخلفة اقتصاديا وجغرافيا من ارتفاع معدلات الخصوبة والوفيات ومن نقص المواد الغذائية مما يؤدى الى انخفاض المستويات الصحية وكذلك تواجه هذه الدول مشكلة الضغط السكانى الريفى Rural overcrowding,

بعد أن ذكرنا كل هذه الخصائص التى يتصف بها الاقتصاد المتخلف فهل نستطيع أن نضع تعريفا شاملا ومقياسا عاما للدول المتخلفة اقتصاديا؟

يصف البعض الدولة بالتخلف الاقتصادى اذا كان عدد السكان منسوبا الى مساحتها قليلا ، بمعنى أن الدولة تمر فى مرحلة الخفة السكانية Underpopulated وانه من الممكن زيادة الانتاج وبالتالى الدخول الا انه يتعين فى هذه الحالة التأكد من ثراء الدولة بالموارد الطبيعية ومن مدى سهولة أو صعوبة الاستفادة منها .

ويعتقد نفر آخر من الاقتصاديين أن ندرة رؤوس الأموال كثيراً ما تعنى قيام التخلف الاقتصادى (١) .

ونفر ثالث يعتقد أنه كلما زادت نسبة الانتاج الصناعى الى مجموع الانتاج أو كلما زاد عدد العمال فى الصناعة الى مجموع السكان كلما نهض ذلك دليلا على درجة التقدم الاقتصادى .

ويعتقد الأستاذ جيكوب فاينر أن أنسب التعاريف للبلد المتخلف هو : « ... ان البلد المتخلف ما كان مرتقبا فى شأنه اذا تم فيه مزيد من رؤوس الأموال أو العمل أو ما كان فى المتناول ثرواته الطبيعية أو طائفة من تلك العناصر مجتمعة ان يؤدى ذلك الى النهوض بامكانيات ذلك البلد الى حد يتيح لسكانه مستوى معيشة أرفع ، فان كان متوسط دخل ذلك البلد مرتفعا نوعا أدى تضافر تلك العناصر الى النهوض بامكانياته الى حيث يتيح لمزيد من سكانه مستوى معيشة لا يقل عن مستواهم الحالى » (٢) .

---

(١) فيذكر أنصار هذا الرأى أن ارتفاع أسعار الفائدة ينهض دليلا على قدرة رؤوس الأموال ، الا أن الأستاذ جيكوب فاينر يذكر أن ارتفاع سعر الفائدة ليس مقياسا سليما لندرة رؤوس الأموال . فانتقال الأموال من بلد الى آخر أدى الى أن أسعار الفائدة تكاد تكون متساوية فى معظم أرجاء العالم . وقبل عام ١٩١٤ كانت الهند والولايات المتحدة والارجنتين واستراليا تقترض فى السوق المالية البريطانية قروضاً لآجال طويلة بأسعار تكاد تكون متساوية ، ولم يكن مرجع الاختلاف فى أسعار الفائدة الى أن البلد المقترض متخلف بل الى أن ماضيه من ناحية قيامه بالتزاماته لا يبعث على الطمأنينة . راجع Jacob Viner, International Trade and Economic Development Chapter VI.

(٢) أنظر ترجمة الأستاذ سنى القاقى لكتاب جيكوب فاينر فى التجارة الدولية والتنمية الاقتصادية ص ٢٤٥

وفى رأينا أن المناطق المتخلفة اقتصاديا هى تلك التى تعانى من انخفاض حقيقى فى مستوى دخول أفرادها وان عمليات النمو الاقتصادى تؤدى الى زيادة حقيقية فى تلك الدخول .

بعض مقاييس للتنمية الاقتصادية [1]:

بعد أن استعرضنا فى عجالة الصفات الرئيسية للاقتصاد المتخلف وبعض المحاولات للوصول الى تعريف صادق وشامل للتنمية الاقتصادية نرى أن نستعرض بعض مقاييس التنمية الاقتصادية .

(أولا) متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى

من مقاييس التنمية الاقتصادية متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى . الا أن هناك العديد من المشاكل التى تواجه الدولة المتخلفة للحصول على أرقام صحيحة تمثل الدخل الحقيقى للفرد . من هذه الصعوبات أن احصاءات السكان والدخول غير كاملة وغير دقيقة . بل وفى حالات عديدة غير صحيحة . ومنها كذلك مشكلة هل نقسم الدخل الكلى على جميع السكان أم نقسمه على السكان العاملين Working force دون غيرهم . فاحتساب الدخل لجميع السكان مفيد من نواحى الاستهلاك ، واحتساب الدخل للسكان العاملين دون غيرهم مفيد من نواحى الانتاج . ويعتقد الأستاذ Charles Kindleberger ان اهتمامنا بصدد التنمية الاقتصادية يتعين أن يوجه الى الانتاجية وليس الى مستوى المعيشة أى الى الدخل المنتج وليس الى الدخل المنفق ، ولذلك فيجب أن يحتسب الدخل الى السكان العاملين دون غيرهم [2].

(ثانيا) الدخل القومى الكلى :

يقترح الأستاذ Meade قياس النمو الاقتصادى بالتعرف على الدخل القومى الكلى وليس متوسط نصيب الفرد من الدخل . الا أن هذا المقياس لم يقابل فى الأوساط الاقتصادية بالترحاب والقبول لأن زيادة الدخل (أو نقصه)

---

(١) انظر الملحق (١) فى نهاية هذا البحث ..

(٢) Kindleberger, op. cit., p. 10.

لا يؤدى الى الوصول الى نتائج ايجابية . فزيادة الدخل القومى لا تعنى نمواً اقتصاديا طالما ان زيادة فى السكان تحققت بنسبة أكبر ، كذلك يتعذر الاستفادة من هذا المقياس حينما تنتشر الهجرة من الدولة واليها .

(ثالثا) الدخل المتوقع :

يقترح البعض قياس النمو الاقتصادى على أساس الدخل المتوقع وليس الدخل الحقيقى . فالدولة التى لديها الامكانيات والموارد والتكنولوجيا يتعين عليها أن تدخل ذلك فى اعتبارها عند احتساب الدخل .

(رابعا) معادلة التنمية الاقتصادية للأستاذ Singer (1)

Singer's Crowth Formula

وضع الأستاذ سنجر معادلة للنمو الاقتصادى فى عام ١٩٥٢ . ولقد وصل الى تلك المعادلة بمساعدة الأعمال التى قام بها فى هذا الصدد غيره من الاقتصاديين أمثال هكس وهارود ودومار . وقد عبر سنجر عن معادلة النمو Rate of Crowth بأنها دالة لثلاثة عوامل :

(ا) الادخار الصافى Net Saving

(ب) انتاجية رأس المال Productivity of Capital

(جـ) معدل نمو السكان Population Crowth

وتتخذ هذه الدالة الشكل الآتى :

$$D = S P - R$$

أى أن :

معدل النمو السنوى لدخل الفرد = معدل الادخار الصافى × انتاجية الاستثمارات الجديدة — معدل نمو السكان السنوى .

---

(١) J. E. Meade, Trade and Welfare, Chap. VI.

أنظر Fuad A. Abdullah, Productivity, Industrialization and Economic Growth, In Egypt, Iraq, and Turkey, Ph. D. Dissertation, p. p. 66 - 70.

ولقد وضح سنجر قيما عددية لهذه المتغيرات فافترض :

أن معدل الادخار الصافى (S) =٦٪ من الدخل القومى

ان انتاجية الاستثمارات الجديدة (P) =٢ر ٪

ان معدل النمو السنوى للسكان (R) =٢٥ر١ ٪

واعتقد ان هذه النسب تنطبق تماما على حالة معظم الدول المتخلفة اقتصاديا الا ان لنا بعض الملاحظات على ما أورده الأستاذ سنجر من أرقام خاصة بالدول المتخلفة :

(ا) ان افتراض نسبة الادخار الصافى بأنها تساوى ٦ ٪ من الدخل القومى افتراض مقبول ، ولو ان فى استطاعة الدول المتخلفة ان تدخر أكثر من هذه النسبة .

(ب) ان افتراض معدل نمو السكان السنوى فى الدول المتخلفة بأنه يساوى ٢٥ر١٪ أقل كثيراً من المعدلات السائدة فى معظم الدول المتخلفة ، ففى مصر مثلا نجد أن معدل نمو السكان يقدر بحوالى ٢٪ سنويا .

(ج) قدر الأستاذ سنجر انتاجية الاستثمارات السائدة بـ ٢ر٪ وهى نسبة منخفضة وتقل كثيراً عن الحقيقة فى معظم الدول المتخلفة اقتصاديا ولقد قدر الأستاذ فؤاد عبد الله ، فى رسالة لنيل الدكتوراه ، انتاجية الاستثمارات الجديدة فى ميدان الصناعة بحوالى ٩٩ر٪ فى تركيا ، ١١ر١٪ فى العراق ، ٩٦٪ فى مصر . وفى قطاعى الزراعة والتجارة ستكون انتاجية الاستثمارات الجديدة بصفة عامة تفوق ٢ر ٪ [1] .

---

(١) هذا الرقم فى اعتقادنا أقل من معدل النمو الحالى فطبقا لأحدث التقديرات ارتفع الدخل الأهلى للاقليم المصرى فى السنوات الأخيرة من ٧٤٢ مليون جنيه عام ١٩٥٢ الى ٩٣١ مليونا عام ١٩٥٧ أى بزيادة قدرها ١٨٩ مليون جنيه أو ٥ر٢٥ ٪ خلال خمس سنوات، وتمثل=

ولقد قدر نسبة الدخل من الاستثمارات الجديدة بصفة عامة فى مصر وتركيا بما يعادل ٦و ٪ وهو معدل يبلغ ثلاثة أمثال المعدل الذى وضعه سنجر فى دالته .

وبذلك يكون معدل النمو السنوى لدخل الفرد فى الدول المتخلفة طبقا لتقديرات سنجر :

=٦ × ٢ر – ٢٥ر ١

=٢ر ١ – ٢٥ر ١ = – ٥ر٠ر

أما فى مصر فطبقا للتعديلات التى ادخلت على تقديرات سنجر نجد أن معدل النمو السنوى لدخل الفرد = ٦ × ٦ر – ٢ = ٦ر١ [1] .

(ثانيا) ضرورة التنمية فى الاقليم المصرى

أصبحت معظم دول العالم المتخلفة اقتصاديا تعمل على تنمية اقتصادياتها بتوجيه عوامل الانتاج التوجيه الذى يعود عليها بأكبر منفعة ممكنة . وفى الاقليم المصرى من الجمهورية العربية أصبحت عمليات التنميةا لاقتصادية .

= هذه النسبة زيادة سنوية بمعدل ٦٥ر٤ ٪ فى المتوسط . ولقد تطور الدخل القومى خلال تلك الفترة كما يلى (بآلاف الجنيهات) .

١٩٥٢	٧٤٢ر٣٥٩	١٩٥٣	٧٧٠٥٤٠
١٩٥٤	٨٥٥ر٣٥٠	١٩٥٥	٨٨٧٩٠٠
١٩٥٦	٩٠١ر١٠٠	١٩٥٣	٩٣١٣٧١

وبذلك كانت الزيادة السنوية خلال تلك الفترة كما يلى :

١٩٥٣	٦ر٣ ٪	١٩٥٦	٤ر١ ٪
١٩٥٤	٨ر١٠ ٪	١٩٥٧	٣ر٣ ٪
١٩٥٥	٧ر٣ ٪		

(١) يقل هذا التقدير عن معدلات الزيادة التى تحققت خلال الخمس سنوات من ١٩٥٢/١٩٥٧ كما أنه يقل كثيرا عن المعدلات المتوقعة – أنظر الجزء الأخير من هذا المقال .

على درجة بالغة من الأهمية ويتعين أن يكون لها الأولوية [1] . وترجع ضرورة التنمية فى مصر الى قيام العوامل الآتية :

١ – الوضع السكانى :

لم يكن فى مصر احصاءات سكانية قبل عام ١٨٩٧ الا أن التقديرات دلت على أن عدد السكان ابان الحملة الفرنسية – أى أواخر القرن الثامن عشر – بلغ حوالى ثلاثة ملايين نسمة وفى منتصف القرن التاسع عشر بلغ حوالى أربعة وثلاثة أرباع مليون [2] . وبلغ عدد السكان طبقا لتعداد عام ١٨٩٧ حوالى عشرة ملايين وفى تعداد ١٩٤٧ بلغ ١٩ مليون وقدر عدد سكان مصر بحوالى ٢٣ مليون نسمة فى عام ١٩٥٥ ومن المنتظر – طبقا لمعدلات الزيادة الحالية – أن يبلغ عدد السكان ٣٠ مليون نسمة عام ١٩٧٥ [3] .

وبلغت الزيادة السنوية فى السكان فى المتوسط ٣ر١ ٪ حتى عام ١٩٣٧ أما بعد ذلك فان الزيادة ارتفعت الى حوالى ٢ ٪ نتيجة لهبوط الوفيات وللتقدم المستمر فى الخدمات الصحية . فلقد هبط معدل الوفيات بين الأطفال الرضع من ١٦٥ فى الألف فى الفترة من ١٩٣٣ الى ١٩٣٧ الى ١٦٠ فى الألف فى الفترة من ١٩٣٩ الى ١٩٤٣ ثم الى ١٣٥ فى الألف فى عام ١٩٤٩ [4] وتدل التطورات السكانية – فى مصر وغيرها من الدول الشبيهة – على احتمال استمرار الزيادة السكانية وذلك استناداً الى الاعتبارات الآتية :

---

(١) أولويات عمليات التنمية الاقتصادية أدت الى أن أرصدة مصر من الاسترليني المفرج عنه طبقا للاتفاقية البريطانية المصرية ، وكذلك حصيلة مصر من ايرادات قناة السويس أصبحت لاتستعمل الا فى النواحى الانتاجية الخاصة بالتنمية الاقتصادية .

(٢) راجع مشكلة السكان فى مصر ، المجلس الدائم للخدمات العامة ، اللجنة الأهلية لمسائل السكان لعام ١٩٥٥

(٣) أنظر الاقتصاد المصرى ، هيكله وتطوره، وضع سجلات الاقتصاد العالمى بهامبورج ، ترجمة زكريا أحمد نصر – ١٩٥٨ ، ص ١٣

(٤) راجع مشكلة السكان فى مصر ، المرجع السابق .

(ا) احتمال تحسن الأحوالى الغذائية والصحية نتيجة لمكافحة الأمراض والأوبئة ومن الجائز أن يهبط معدل الوفيات الى ١٥ فى الألف أو أقل طالما استمرت معدلات الوفيات بين الأطفال فى اتجاهها النزولى [١] .

(ب) يؤدى انخفاض معدلات وفيات الأطفال والنساء الى زيادة عدد من يصلون الى سن الزواج وبذلك تزداد المواليد — فلقد زاد عدد الاناث فى سن الحمل (١٥ — ٥٠ سنة)

الجدول رقم (١)

معدلات المواليد والوفيات والزيادة الطبيعية للسكان

فى بعض الدول المتخلفة اقتصاديا ـ الفترة ١٩٤٦/١٩٥٠[٢]

الدولة	معدل المواليد	معدل الوفيات	الزيادة الطبيعية
مصر	٤٢ر٥	٢٢ر٢	٢٠ر٣
المكسيك ...	٤٥ر١	١٧ر٤	٢٧ر٧
بورتوريكو ...	٤٠ر٥	١١ر٥	٣٩
الارجنتين ...	٢٤ر٨	٩ر٥	١٥ر٣
شيلى	٣٣ر١	١٧	١٦ر١
فنزويلا ...	٤١	١٣ر١	٢٧ر٩
سيلان	٣٩ر٧	١٤ر٦	٢٥ر١
الهند	٢٦ر٩	١٧ر٩	٩ر٠
اندونيسيا ...	٢٨ر٥	١٠ر٣	٨ز٢
اليونان	٢٧ر٢	١٠ر٦	١٦ر٦

من ٢ر٦ مليون عام ١٩٠٧ الى ٣ر٨ عام ١٩٣٧ ثم الى ٤ر٤ مليون عام ١٩٤٧ وفى نفس الوقت زادت نسبة المتزوجات .

[١] بلغت معدلات الوفيات العامة فى بورتوريكو فى الفترة ١٩٤٦ — ١٩٥٠ : ٥ر١١ فى الألف أنظر الجدول رقم ١ — الذى يوضح معدلات المواليد والوفيات لبعض الدول المتخلفة اقتصاديا .

(٢) Population Bulletin, June 1952, p. 12.

(جـ) يعد سكان مصر فى مقتبل العمر فنصف السكان عام ١٩٤٧ كانت أعمارهم تقل عن ٢١ر٤ سنة كما أن هناك نسبة كبيرة من السكان فى الأعمار المنتجة وهذا يضمن بقاء معدل الزيادة مرتفعا لفترة طويلة .

(د) مازال سن الزواج فى معظم بقاع القطر منخفضا ولا يوجد ما يدل على احتمال تأخيره وفى نفس الوقت لا تنتشر وسائل تحديد النسل .

ويتضح من الجدول رقم (٢) أن معدلات الوفيات فى مصر — بمقارنتها بمعدلات الوفيات الأخرى — مازالت مرتفعة (١) . واذا أخذنا المتوسط الحسابى لمعدل الوفيات فى تلك الدول العشر واعتبرناه معدلا للوفيات فى مصر فى المستقبل القريب — نظراً لأن البيئة الصحية فى تلك الدول لا تختلف عنها كثيراً فى مصر فان الزيادة الطبيعية تصبح كبيرة (٢) .

---

(١) حقيقة أن معدلات الوفيات فى مصر مرتفعة الا أنها تسير فى طريقها التنازلى فقد هبطت معدلات الوفيات من ٢٦ر٧ فى الألف فى الفترة ١٩٣٦ — ١٩٤٠ الى ٢٢ر٢ فى الألف فى الفترة من ١٩٤٦ — ١٩٥٠ مما يعنى أن مصر دخلت فى دورة تنازل معدل الوفيات — المرجع السابق .

(٢) تنخفض معدلات الزيادة السكانية نتيجة لعوامل رئيسية ثلاث : أ — الانتقال من الريف إلى الحضر فمعدلات المواليد فى الريف الروسى خلال المدة ١٩٢٦ — ١٩٢٨ وقد ظلت ٤٥ فى الألف فى حين أن معدلاتها فى المدن انخفضت من ٣٣ر٩ فى ١٩٢٦ إلى ٢٨ر٣ فى عام ١٩٢٨ . ب — تقل معدلات المواليد كلما زادت الدخول ولقد ظهر من دراسة فى الولايات المتحدة الأمريكية أن معدلات التوالد الاجمالية لذوى الدخل من ١٠٠٠ر — ١٤٩٩ دولارا تقدر بنحو ٨١ ويقابلها ٤٢ فقط لأصحاب الدخول فوق ٣٠٠٠ دولار . جـ — تقل معدلات المواليد كلما ارتفعت نسبة التعليم ولقد توضح فى دراسة فى بورتوريكو عام ١٩٤٦ أن التوسع فى تثقيف المرأة أدى إلى تقليل عدد الأطفال فنجد الأمهات اللائى لم ينلن قسطا من التعليم ينجبن فى المتوسط ٦ر١ من المواليد الأحياء بالمقارنة الى ٢ر٤ لمن بلغن مرتبة التعليم العال ومافوقها . وكذلك كان الأمهات الحضريات اللائى لم يتعلمن ينجبن عددا من الأولاد أقل من الأمهات الريفيات من طرازهن أى بنسبة ٥ر٥ فى الأولى — راجع وسائل التنمية الاقتصادية تأليف بوكان واليس ترجمة محمود عمر وابراهيم عمر — الجزء الأول ص ٢٠٠ — ٢٢٧

إلا أن البعض لا يوافق على النتيجة السابقة – وملخصها استمرار الاتجاه التنازلى فى معدلات الوفيات مع بقاء معدلات المواليد على حالها – ذاكرين أن معدلات الخصوبة فى العالم العربى قد انخفضت انخفاضا ملموسا مع التقدم الاقتصادى والمدنية الحديثة التى سادت دول أوربا الغربية نتيجة للثورة الصناعية فلماذا لاتنخفض معدلات المواليد فى الدول النامية اقتصاديا ومنها مصر كذلك ؟ والمتفق عليه هو أن انخفاض معدلات الخصوبة الذى يصاحب التقدم الاقتصادى يكون بطيئا فى البداية اذا ما قارناه بالانخفاض فى معدلات الوفيات ، وفى العادة لا يحدث مع التقدم فى وقت واحد وانما يتحقق بعد ذلك . ومن الناحية الأخرى فان معدلات الخصوبة – السائدة حاليا فى الدول المتخلفة اقتصاديا – مرتفعة بحيث أن هبوطا محسوسا لن يؤثر فى معدلات الزيادة الطبيعية تأثيراً يذكر . لذلك فان الشواهد تدل على ضرورة انقضاء فترة طويلة قبل أن تتعدل معدلات الزيادة السكانية ، واذا تأثرت فسيكون ذلك بدرجة بسيطة .

٢ – الوضع الغذائى :

قسم الأستاذ بنت المواد الغذائية الى : (١)

(أ) الحبوب عامة – كالقمح والأرز والشعير والشوفان والاذرة ..الخ ولقد ادخل « بنت » سلعة البطاطس ضمن الحبوب لأنها بمثابة الغذاء الرئيسى فى بعض الدول .

(ب) باقى المواد الغذائية – من لحوم ومنتجات البان وسكريات وهكذا . ثم قام بتسجيل نسب السعر الحرارية المستمدة من استهلاك المواد الغذائية الاخرى (٢) .

---

(١) M. K. Bennet, "International Contrasts in Food consumption.." Geographical Review, July, 1941.

وكذلك أنظر الموارد الاقتصادية للمؤلف صفحات ١٠١ – ١٠٣

(٢) أنظر الجدول الخاص بنتائج تلك الدراسة – المرجع السابق ص ١٠١.

ولقد أثبت الأستاذ بنت انه كلما زادت نسب السعر الحرارية المستمدة من الحبوب – وهى أرخص المواد الغذائية – الى تلك المستمدة من المواد الغذائية عامة فان ذلك ينهض دليلا على انخفاض مستوى المعيشة الاقتصادى ، وهذا يؤدى بدوره الى انخفاض المستويات الصحية والى انخفاض مستويات الانتاج .

فكأن مصر من الدول الفقيرة التى تعتمد فى غذائها الى حد كبير على الحبوب . ولقد كانت حتى وقت – ليس بالبعيد – تنتج ما يكفيها من الحبوب بل وكانت تصدر الكثير منها . الا أن الوضع انقلب أخيراً وأصبحت مصر من الدول المستوردة للحبوب . فبالرغم من اتساع مساحات المحاصيل الزراعية من ٨ر٣ مليون فدان فى المتوسط خلال الفترة ١٩٣٠/ ١٩٣٩ الى حوالى عشرة ملايين فى المتوسط خلال السنوات ١٩٥٨/٥٦ أى بنسبة ٤ر٢٠ ٪ فان مساحة الأراضى المخصصة لزراعة الحبوب لم تتسع بأكثر من ٨ر١٤ ٪ . أدى هذا الى زيادة فى انتاج الحبوب بحوالى ٢٢ ٪ أى بنسبة تفوق نسبة زيادة المساحة . وبالرغم من الزيادة الافقية والرأسية فى انتاج الحبوب فان اعتمادنا على استيرادها من الخارج قد زاد وذلك نتيجة لزيادة السكان خلال العشرين عاما الأخيرة (١٩٣٧/٩٥٨) بنسبة ٤٦ ٪ كما أن من الأمور الجديرة بالدراسة والبحث اذن متوسط استهلاك الفرد من القمح قد زاد من حوالى ٧٠ كيلو جرام فى الفترة ٣٥ – ١٩٣٩ الى حوالى ٨٧ للفترة ١٩٥٥ – ١٩٥٧ مما أدى الى ضرورة استيراد كميات كبيرة من القمح الأجنبى [1] . وقد يدافع البعض عن التوسع فى استهلاك

---

(١) يمكن تعليل أسباب الزيادة الملحوظة فى استهلاك القمح إلى :

(أ) العلاقة الثمنية بين كل من القمح والحبوب الأخرى فالملاحظ أن سياسة الحكومة فى الفترة الأخيرة تعمل على توفير القمح بأسعار منخفضة متحملة فى ذلك خسائر جسيمة .

(ب) تزايد الهجرة من الريف إلى المدن حيث ينتشر استخدام القمح .

(ج) ارتفاع مستوى المعيشة بصفة عامة .

القمح بحجة أنه يعنى ارتفاعا فى مستويات المعيشة ، فالدول التى تزيد فيها الدخول تميل الى استهلاك القمح بدلا من الأرز أو الاذرة . الا ان العامل الرئيسى الذى أدى الى زيادة فى استهلاك القمح فى رأى البعض الآخر — هو أن السياسة السعرية التى تتبعها الحكومة بصدد بيع الحبوب تتلخص فى توفير سلعة القمح بأسعار معقولة حتى لو تكبدت ميزانية الدولة بخسائر جسيمة ، كذلك فان النزوح من الريف — حيث ينتشر استخدام الحبوب جميعا — الى المدن — حيث ينتشر استهلاك القمح والأرز — يؤدى الى زيادة كبيرة فى معدلات استهلاك القمح .

واذا راجعنا التطور السعرى للمحاصيل المختلفة — فى الفترة التالية للحرب العالمية الثانية — نلحظ أن أسعار القطن ارتفعت ارتفاعا كبيراً وهذا أدى الى زيادة ملموسة فى دخل المزارع ، فأصبح بقادر على الاحتفاظ بجزء أكبر مما تغله أرضه من القمح أو أصبح بقادر على استهلاك القمح . واذا ما مالت أسعار القطن الى الانخفاض بعد ذلك فان المزارع — الذى تعود على استهلاك القمح — لم يعد بقادر على العودة الى استهلاك الحبوب الأخرى كذلك اذا راجعنا أسعار الحبوب المختلفة لتبينا ان الفروق السعرية بينها ضئيلة وتشجع المزارع على التوسع فى استهلاك القمح .

ومشكلة العجز الغذائى من الأمور التى تتطلب ضرورة التوسع فى الانتاج إلا أن الصعوبة الأساسية التى كثيراً ما تواجه الدول المتخلفة اقتصاديا — وعلى الأخص المزدحمة بالسكان — هى أن عرض المنتجات الزراعية ، فى الفترة القصيرة ، عديم المرونة . لذلك فان زيادة كمية النقود نتيجة لبرامج التنمية الاقتصادية تؤدى الى ارتفاع فى أثمان السلع والخدمات وبالتالى زيادة كبيرة فى العبء الملقى على عاتق الفقراء وأصحاب الدخول الثابتة (١) .

(١) ارتفاع أسعار المحاصيل الزراعية لن يؤدى فى الفترة القصيرة الى زيادة فى العرض وذلك على عكس ارتفاع أسعار المنتجات الصناعية — فى الدول الصناعية — فانه يؤدى الى زيادة فى العرض وبذلك لا تستمر الأسعار فى اتجاهها الصعودى لفترة طويلة .

ومن الصعب كذلك زيادة الانتاج الغذائى الزراعى بنسبة ملحوظة فى مصر فى الفترة الطويلة وذلك لأن معظم الأراضى القابلة للزراعة مستغلة ولن يؤدى التوسع فى مشروعات التخزين المائى الا الى زيادة طفيفة وعلى فترة طويلة . ومن الثابت أن الزيادة السكانية ستكون بنسبة تفوق الزيادة فى المساحات المزروعة [1] . ومن ناحية أخرى فانه لا يمكن زيادة الانتاج الرأسى وذلك لأن مصر « بما يتوافر لديها من المساحة الحالية قد وصلت الى أقصى ما يمكن من الانتاج فى حدود الامكانيات الحالية والتوزيع الحالى هو خبرة سنين طويلة ودراية كبيرة وليس عينه اعتباطية أو اختياراً عشوائيا ، فالمزارع المصرى قد وجه استثماره لرأس المال والأرض والعمل الى الحاصلات المختلفة حتى وصل الى الوضع الحالى الذى يعطيه أكبر ربح ممكن ، وقد وضح له تماما ان أية توجيه آخر لاستثمار نفس موارده لن يعطيه عائد أكبر » [2] . وقد يتساءل البعض عن أثر الاتحاد بين مصر وسوريا على الوضع الغذائى فى مصر . فالقمح يعتبر المحصول النقدى الرئيسى فى سوريا ، وتصدر منه كميات كبيرة الى العالم الخارجى وعلى الأخص الى دول غرب أوربا [3] . فالاتحاد يؤدى الى احتمال تحقيق الجمهورية العربية للإستكفاء الذاتى فى سلعة القمح ، وبذلك يضمن الاقليم الجنوبى الحصول على أكثر الحبوب أهمية . الا أن هذا قد يعنى فقدان الاقليم الشمالى لأهم مصدر من مصادر العملات الأجنبية ، فى وقت يستطيع فيه الاقليم

---

(١) أنظر للمؤلف ، المبررات والنتائج الاقتصادية التمويلية والتجارية لبرنامج السد العالى ، ندوة عن السد العالى .

(٢) تنمية الانتاج القومى فى مصر للدكتور جمال الدين سعيد ص ١٠

(٣) تنتج سوريا سنوياً حوالى ٩٠٠,٠٠٠ طن من القمح ، وقد يزيد الانتاج فمثلا بلغ فى عام ١٩٥٦ أكثر من مليون طن ، كما أن الانتاج قد ينخفض عن المتوسط بفعل العوامل الطبيعية ، وتصدر سوريا سنوياً حوالى ثلث أو ربع المحصول — فكأن سوريا تصدر فى المتوسط حوالى ٢٥٠,٠٠٠ طن سنوياً أما عن واردات مصر من القمح والدقيق فتختلف من عام لآخر تبعا لحجم محصول القمح المحلى ففى عام ١٩٥٣ استوردنا أكثر من ٥٥٠,٠٠٠ طن من القمح والدقيق بينما لم نستورد كميات تذكر فى عام ١٩٥٥ — أنظر الجوانب الإقتصادية للوحدة المصرية السورية للدكتور لبيب شقير — صفحة ٢٠ — ٢١

الجنوبى الحصول على قسط وافر من القمح الأجنبى عن طريق الدفع بالجنيهات المصرية كذلك فان حصول مصر على القمح السورى قد يؤدى الى صعوبة فى تصريف القطن المصرى حيث أن جزءاً كبيراً من القطن المصرى يصرف مقابل شراء القمح من الخارج . وأخيراً فان سوريا كثيراً ما ينخفض انتاجها بفعل العوامل المناخية وحينذاك لن تتمكن من مد الاقليم الجنوبى بحاجته من القمح (١) .

٣ — الميزان الحسابى والتنمية :

يعانى ميزان مدفوعات مصر عجزاً منذ عام ١٩٤٦ (باستثناء عامى ١٩٤٩ ، ١٩٥٤) ويرجع ذلك الى العوامل الآتية : (٢)

(ا) حرمت مصر — شأنها شأن معظم دول العالم — أثناء الحرب العالمية الأخيرة من الحصول على السلع الانشائية فتوسعت فى الاستيراد لمقابلة مطالب التعمير والانشاء والتنمية الاقتصادية فزادت وارداتها من السلع الرأسمالية زيادة كبيرة (٣)

---

(١) انتاج القمح فى سوريا يتقلب من عام لآخر تبعا لوفرة أو ندرة الأمطار وتبعا لملائمة أو عدم ملائمة العوامل المناخية الأخرى — لذلك لن يتحقق الاستقرار فى انتاج القمح قبل تنفيذ مشروعات الرى . وكانت أرقام انتاج القمح فى خمس سنوات تبدأ من ١٩٥١ وتنتهى فى ١٩٥٥ كما يلى بآلاف الأطنان : ٥٠٩ر٦ — ٩٠٠ — ٨٧٠ — ٨٠٠ — ٤٣٨

أنظر الجوانب الاقتصادية للوحدة المصرية السورية السابق الاشارة إليها — ص ١٧

(٢) أنظر اقتصاديات التجارة الخارجية للمؤلف — صفحات ٤٣ — ٤٥.

(٣) زادت الواردات من السلع الرأسمالية على أساس أسعار عام ١٩٥٠ كما يلى :

السنة	واردات السلع الرأسمالية (مليون جنيه)	النسبة المئوية الى كل الواردات
١٩٣٨	١٩ ر ٣	٢٥ ٪
١٩٥٢	٣٢ ر ٢	٢٩ ٪
١٩٥٥	٤٨ ر ٠	٣٤ ٪

المرجع السابق وكذلك Fuad A. Abdullah, Productivity, Industrialization, and Economic Growth in Egypt, Iraq and Turkey, p. 179.

(ب) تحويل مبالغ طائلة لاستهلاك سندات الدين الموجودة بالخارج ودفع الكوبونات التى تراكمت أثناء الحرب وكذلك قيمة السندات المستهلكة لبعض الشركات .

(جـ) زيادة واردات الحبوب والمواد الغذائية وعلى الأخص فى السنوات الأخيرة ، فلقد زادت وارداتنا من المواد الغذائية الضرورية بصورة جلية ويرجع ذلك الى عدة عوامل منها زيادة السكان عموما وزيادة سكان الحضر خصوصا ، ولما كان سكان المدن يعتمدون على انتاج الغير أكثر من سكان الريف فان هذا الوضع يؤدى بالتبعية الى زيادة الميل الى الاستيراد .

فكانت وارداتنا من أهم المواد الغذائية فى الثلاث سنوات ٥٥–١٩٥٧ هى :

الجدول رقم (٢)

واردات مصر من أهم المواد الغذائية [1] بآلاف الجنيهات المصرية

	١٩٥٧	١٩٥٦	١٩٥٥
قمح	١٩ر٤٠٥	٦ر٦٧٠	—
شاى	٦ر٩٥٠	٦ر٥٦٠	٩ر٨٠٠
دخان...	٥ر٤٥٧	٥ر١١١	٥ر٠١٥
دقيق القمح... ...	٢ر٣٤٠	١ر٤٧٦	—
خضر ونباتات ...	٢ر٢٦٠	١ر٩٤٥	١ر٠١٠
اذرة	١ر٨١١	٢ر١٠٤	—
فاكهة...	١ر٧٤٧	٢ر٢٥٢	٢ر٨٣٢
بن أخضر ومطحون	١ر٣٥١	١ر٣٠٧	١ر٤٢٢
لحوم وأسماك ...	١ر٣٢٨	١ر٣٠٦	١ر٨٥٤
أبقار وغيرها ...	١ر١٠٨	١ر٤٠٥	١ر٣٠٣
بذرة القطن... ...	ر٨٥٩	ر٩٥٠	—
لحوم	ر٧٣٩	ر٢٣٠	—
ألبان ومنتجاتها ...	ر٧١٢	ر٨٣٥	—
المجموع ...	٤٦ر٠٦٧	٣١ر٧٩١	٢٥ر١٧٠

(١) تقارير مصلحة الجمارك المصرية عن تجارة مصر الخارجية لعامى ١٩٥٦ – ١٩٥٧ (هذه الأرقام مستخرجة من هذه التقارير) .

يتضح من هذه الاحصائية الزيادة المستمرة فى الواردات من المواد الغذائية فى وقت لم تزد فيه الواردات الكلية بل مالت الى التناقص عموما [١] فبلغت نسبة الزيادة فى عام ١٩٥٦ بالنسبة الى عام ١٩٥٥ حوالى ٢٦ر٣٪ وبلغت نسبة الزيادة فى عام ١٩٥٧ بالنسبة الى عام ١٩٥٦ حوالى ٤٤ر٨٪ وكانت نسبة الزيادة فى عام ١٩٥٧ بالنسبة الى عام ١٩٥٥ : ٨٧ ٪ .

(د) لعل السبب الرئيسى فى وجود عجز فى ميزان المدفوعات المصرى هو عجز الصادرات عن مقابلة حاجة الدولة من الواردات . فالتقلبات فى قيمة الصادرات المصرية من عام لآخر نتيجة للتغير فى كمية وأسعار صادرات القطن هى فى الحقيقة السبب فى العجز .

الجدول رقم (٣)

قيمة الصادرات المصرية فى ١٩٥١/١٩٥٧

بملايين الجنيهات المصرية [٢]

١٩٥١	٢٠٧ر٤	١٩٥٥	١٤٦ر٠
١٩٥٢	١٥٠ر٢	١٩٥٦	١٤٢ر٢
١٩٥٣	١٤٢ر٥	١٩٥٧	١٧١ر٥
١٩٥٤	١٤٣ر٩	—	—

وبمقارنة حصيلة الصادرات — المنظورة وغير المنظورة — بحصيلة الواردات — المنظورة وغير المنظورة — نلحظ وجود عجز مستمر كما يتضح من الأرقام التالية :

(١) أنظر الجدول رقم (٤) .

(٢) أنظر تقرير مصلحة الجمارك عن التجارة الخارجية عام ١٩٥٧ ص ١٤٥ .

الجدول رقم (٤)

صادرات وواردات مصر فى عشر أعوام

(بآلاف الجنيهات)[1]

السنة	الواردات	الصادرات	العجز أو الفائض
١٩٤٨	١٧٢ر٨٧٦	١٤٤ر١٠٢	٢٩ر٧٧٤
١٩٤٩	١٨٠ر٢٩٢	١٤١ر٧٥٠	٣٨ر٥٤٢
١٩٥٠	٢٨٨ر٣٤٥	١٧٨ر٤٩٠	٣٩ر٨٥٥
١٩٥١	٢٨٢ر٦٦٣	٢٠٧ر٣٤٣	٧٥ر٦٢٠
١٩٥٢	٢٣٠ر٠٠٠	١٥٠ر١٧١	٧٩ر٨٢٩
١٩٥٣	١٧٩ر٩٦٢	١٤٢ر٥٥٣	٣٧ر٤٠٩
١٩٥٤	١٦٤ر٥٢٣	١٤٣ر٨٥٩	٢٠ر٦٦٤
١٩٥٥	١٨٧ر٢٥٨	١٤٦ر٠٠٥	٤١ر٢٥٣
١٩٥٦	١٨٦ر١٣٤	١٤٢ر٣٣١	٤٣ر٨٠٣
١٩٥٧	١٨٢ر٥٦٢	١٧١ر٥٥٢	١١ر٠١٠
			٤١٧ر٧٥٩

من هذه الاحصائية يتضح أن مجموع العجز فى خلال هذه العشر سنوات بلغ ٤١٧ر٨ مليون جنيه بمتوسط قدره ٤١ر٨ مليون جنيه فى السنة ، الا أنه يلاحظ ان العجز كان يتزايد عاما بعد آخر حتى وصل الى ٩٧ر٨ مليون جنيه فى عام ١٩٥٢ ثم أخذ بعد ذلك فى الانكماش حتى انخفض الى ١١ مليون جنيه فى عام ١٩٥٧ على أن انخفاض العجز لم يكن بسبب الزيادة فى الصادرات وانما كان بسبب تخفيض الواردات .

والعجز فى تجارة مصر الخارجية يرجع — كما رأينا — الى التوسع فى استيراد السلع الانتاجية والتوسع فى استيراد المواد الغذائية . أما عن التوسع فى استيراد السلع الانتاجية فهو أمر لا غبار عليه طالما أدى هذا الى زيادة

[1] المرجع السابق صفحات ٣ ، ١٤٥

فى القدرة الانتاجية وبالتالى الى ارتفاع مستويات المعيشة والى انكماش فى عجز ميزان المدفوعات (١) .

أما العجز المترتب على الواردات من المواد الغذائية فخطورته ترجع الى أمرين ، أولهما ان الطلب على تلك السلع يتصف بعدم المرونة أو قلتها وطالما أن عدد السكان فى زيادة مستمرة فان الطلب سيكون كذلك فى زيادة مستمرة ، وثانيهما أن الواردات من تلك المواد لن تؤدى الى زيادة فى المقدرة الانتاجية .

لذلك يتعين على الدول الزراعية المزدحمة بالسكان — مثل الاقليم المصرى — أن تعمل على علاج مشكلة العجز فى ميزان المدفوعات بأحد أو بعض أو كل الوسائل الآتية (٢) :

(ا) تحقيق انكماش فى الأسعار والدخول بقصد زيادة الصادرات والحد من الواردات .

(ب) بالتحديد الكمى للواردات أى باتباع نظام الحصص وتراخيص الاستيراد .

(ج) بالحصول على القروض الأجنبية .

---

(١) كانت زيادة واردات الدول الآتية من الآلات والمعادن والسلع الانتاجية بالنسبة الى جملة وارداتها هى :

	١٩٢٩	١٩٣٨		١٩٢٩	١٩٣٨
البرازيل	٣٣ ٪	٤٠ ٪	نيوزيلندا	٣٢ ٪	٤٠ ٪
بلغاريا	٣٢ ٪	٤٩ ٪	بيرو	٣١ ٪	٣٧ ٪
فنلندا	٢٤ ٪	٣٦ ٪	بولندا	٢٢ ٪	٣٧ ٪

وأدى هذا الى زيادة كبيرة فى القدرة الانتاجية لتلك الدول ، راجع : International Currency Experience, League of Nations, p. p. 197 - 198.

(٢) أنظر اقتصاديات التجارة الخارجية للمؤلف — ص ٣٠

(د) بتخفيض القيمة الخارجية للعملة .

(هـ) برسم السياسة المالية والنقدية والتجارية الملائمة .

وتحقيق الانكماش فى الأسعار والدخول من الأمور الغير مرغوب فيها ، ولذلك قلما تتبع هذه الوسيلة فى الوقت الحالى . ويؤدى اتباع نظام الحصص وتراخيص الاستيراد الى اتباع الدول الأخرى لسياسة معاملة المثل مما يؤدى الى نقص فى التصدير قد يكون بنسبة تفوق نفس الواردات . أما الحصول على قروض أجنبية فهو أمر صعب وكثيراً ما يتعذر على الدولة وعلى الأخص الدول الزراعية المتخلفة مثل مصر — أن تحصل على قروض أجنبية بالعملات المطلوبة والمقادير الملائمة . أما عن تخفيض القيمة الخارجية للعملة فيتعين قبل الاقدام عليه دراسة عدة أمور . فمثلا اذا تبين لنا أن كلا من الطلب الأجنبى على السلع المصرية والطلب المحلى على السلع الأجنبية يميلان الى عدم المرونة، فان التخفيض سيزيد من مشاكل ميزان المدفوعات . كذلك يتعين على الدولة التى تخفض من قيمة عملتها الخارجية أن تقوم باجراء الخطوات اللازمة لمكافحة التضخم وزيادة الكفاية الانتاجية فى صناعاتها المختلفة فالا لو سمحت لمستويات الأسعار الداخلية فيها أن ترتفع نتيجة لزيادة الطلب الخارجى على السلع والخدمات ونتيجة لارتفاع أثمان الواردات وبالتالى نفقة المعيشة وأجور العمال ، فان تخفيض قيمة العملة يؤدى الى الأضرار بالطبقات الفقيرة وأصحاب الدخول الثابتة . ويعتقد الأستاذ أرثرلويس أن العيب الأساسى لتخفيض القيمة الخارجية للعملة « ليس تخفيض أسعار الصادرات مقومة بالعملات الأجنبية بل لأن هذه السياسة ستؤدى الى ارتفاع الأجور — نتيجة لارتفاع الأسعار — لدرجة تؤدى الى أن التخفيض لن يحقق مزايا » (١) .

ونحن نتفق مع هذا الرأى اذ أن التخفيض — بالاضافة الى عيوبه ومشاكله وآثاره الاقتصادية فى دولة مثل مصر — يؤدى الى ارتفاع فى نفقة المعيشة وارتفاع فى تكاليف الانتاج (٢) .

---

(1) William Arthur Lewis, Aspects of Industrialization.

(٢) أنظر اقتصاديات التجارة الخارجية — للمؤلف — صفحات ١٧٦ — ١٨١

لذلك فما من وسيلة لعلاج مشاكل ميزان المدفوعات فى مصر سوى العمل على تنمية الانتاج — فى قطاعاته المختلفة — والعمل على رفع مستويات الكفاية الانتاجية ولن يتأتى هذا — فى ظل الظروف والأوضاع الحالية — الا عن طريق التنمية الاقتصادية الرشيدة .

٤ — التقلبات الاقتصادية والتنمية :

بدراسة الاقتصاد المصرى نجد أن الصادرات هى العامل الأساسى فى تقرير حجم الدخل القومى وان الواردات تمثل أهم عنصر من عناصر التسرب فى الدخل القومى [(١)] . فالصادرات تؤلف نسبة كبيرة من حجم

جدول رقم (٥)

الارقام القياسية لقيم الصادرات المنظورة[(٢)] للفترة ١٩٤٦/١٩٥٥
(سنة الاساس ١٩٤٦ الصادرات فيها ٦٩ مليون جنيه)

السنة	الرقم القياسى	التقدير السنوى
١٩٤٦	١٠٠	—
١٩٤٧	١٣٠	٣٠
١٩٤٨	٢٠٧	٧٧
١٩٤٩	٢٠٠	٧٠
١٩٥٠	٢٥٤	٥٤
١٩٥١	٣٠٧	٥٣
١٩٥٢	٢١٠	٩٧
١٩٥٣	١٩٩	١١
١٩٥٤	٢٠٠	١
١٩٥٥	٢٠٠	صفر

الدخل القومى وبلغت فى عام ١٩٥٠ ما يقرب من خمس الدخل القومى ، وبالمثل تمثل الواردات نسبة مرتفعة ، كثيراً ما تزيد عن نسبة الصادرات .

---

(١) وذلك على عكس ما نجده فى اقتصاد متنوع — مثل الاقتصاد الأمريكى — حيث نجد أن الاستثمار هو المؤثر الرئيسى فى حجم الدخل القومى وأن الادخار هو أهم عنصر من عناصر التسرب .

(٢) أنظر النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى — الملحق الاحصائى لعام ١٩٥٦ ص ١٩٨

كما أن المشاهد أن جانبا كبيراً من الزيادة فى الدخل القومى تميل الى التسرب الى الخارج أى ان معدل الميل الحدى الى الاستيراد كبيراً نسبيا . وبدراسة الرقم القياسى للصادرات المنظورة خلال العشر سنوات المبتدئة فى ١٩٤٦ يمكننا أن نرى بوضوح هذه التقلبات فى قيم الصادرات .

فالثابت من هذه البيانات ان قيم الصادرات تتغير من عام لآخر فمثلا زادت قيمة الصادرات بين عامى ١٩٤٧ و ١٩٤٨ بحوالى ٦٠ وعلى العكس من ذلك مالت الصادرات الى التناقص ابتداء من عام ١٩٥٢ ويرجع ذلك فى معظمه الى انخفاض أسعار القطن حيث بلغ النقص عن العام السابق حوالى ٣٠ ٪ [١]

ومصر — شأنها شأن الدول الزراعية التى تعتمد فى صادراتها على غلة رئيسية واحدة — تتعرض لتقلبات عنيفة فى قيم صادراتها نتيجة لأمرين رئيسيين ، أولهما أن الانتاج يخضع لمؤثرات خارجية تؤدى الى انخفاضه فى بعض السنوات مما يؤدى الى نقص ملموس فى الصادرات وثانيهما ان الطلب على المنتجات الزراعية ولو أنه قليل المرونة الا انه عرضة وعلى الأخص اذا كانت السلع المصدرة من المواد الأولية كالقطن مثلا — لتقلبات دورية نتيجة لتغير الدخول أو تغير سياسات الدول الصناعية المستهلكة لتلك السلع .

نتيجة لطبيعة كل من الطلب والعرض هذه ، فان دولة مثل مصر كانت — ومازالت — عرضة لتقلبات عنيفة فى أثمان الصادرات وبالتالى فى ميزان مدفوعاتها ودخلها القومى .

---

(١) تتقلب أسعار القطن المصرى باستمرار ويوضح الجدول التالى المتوسط السنوى للتقلبات فى الفترة من ١٩١٤ — ١٩٥٠ :

١٩١٤ — ١٩١٩	٣٩ر٦ ٪	١٩٤٠ — ١٩٤٥	١٣ر٩ ٪
١٩٢٠ — ١٩٣٩	٣٣ر٢ ٪	١٩٤٦ — ١٩٥٠	٣٠ر٥ ٪

أنظر النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى — عدد ١ المجلد ٦ صحيفة ٨٧ لعام ١٩٥٣

وتؤثر التقلبات فى قيم الصادرات على الدخل القومى وبالتالى فى حالة انخفاضها الى انخفاض حقيقى فى الطلب الفعال على السلع والخدمات ، وكذلك الى نقص فى كل من الاستثمار الخاص والاستثمار الحكومى . فانخفاض الدخل القومى يؤدى بطبيعة الحال الى نقص فى الميل الى الادخار والاستثمار ، كذلك اذا علمنا أن نقص التصدير يؤدى الى نقص فى حصيلة العملات الأجنبية ، فنقص فى مقدرة البلاد على استيراد ما تحتاج اليه من سلع وخدمات رأسمالية — لذلك فان التقلبات الحادة فى قيم الصادرات — كما يحدث فى مصر — تؤدى الى خلق مشاكل وصعوبات بصدد تنفيذ مشروعات الاستثمار . ويضيف البعض الى ذلك أن التقلبات الاقتصادية تخلق جواً من عدم الثقة والاستقرار والتوقعات السيئة لدى أرباب الأعمال والمستثمرين مما يؤدى الى احجامهم عن الاستثمار فى بعض النواحى ويقلل من رغبتهم فى تحمل بعض المخاطر الاقتصادية . وجملة القول ان الزيادة فى الصادرات تؤدى الى زيادة فى الدخل وزيادة فى الأنفاق فيزداد الطلب على السلع والخدمات فيكون هذا دافعا ومنشطا للمستثمرين ولأرباب الأعمال ويكون بشيراً برخاء ونشاط اقتصادى . وعلى العكس من ذلك اذا نقصت الصادرات فان الدخول تنكمش فيقل الانفاق فيحجم أرباب الأعمال عن التوسع والاستثمار .

كذلك تتأثر النفقات الحكومية بقيم الصادرات . ففى الفترة بين الحربين العالميتين الأخيرتين تحددت مقدرة الحكومة فى الانفاق بمقدار ما تحصل عليه من دخول ، ولما ارتفعت أسعار القطن فى الفترة التالية للحرب زادت الايرادات الحكومية وتمكنت الدول من التوسع فى الانفاق العام .

وبمقارنة مدى تأثر الدول الصناعية بالكساد بدولة مثل مصر نجد ان الكساد يؤدى الى انتشار البطالة والى انخفاض الانتاج فى الدول الصناعية . أما الدول الزراعية — مثل مصر — فان الكساد يؤدى الى نقص واضح فى حصيلة الصادرات وانخفاض فى الدخول ونقص فى المقدرة على الاستيراد(١)

International Currency Experience, op. cit., p. p. 192 - 193. (١)

ويضيف البعض الى ذلك ان الكساد يؤدى الى انتشار البطالة فى الدول الزراعية كذلك ، الا أن الحقيقة هى أن بعض الدول الزراعية ومنها مصر تعانى من البطالة المقنعة فى جميع الأوقات [١] .

وتحاول الدول التخفيف من حدة التقلبات فى الصادرات باتباع كل أو بعض الوسائل التالية :

(ا) انشأ العديد من الدول الزراعية — التى تعتمد على غلة واحدة أو قلة من الغلات فى الحصول على العملات الأجنبية — فى العقد الرابع من القرن الحالى البنوك المركزية بغرض تطبيق سياسة نقدية تحقق الاستقرار المحلى وتحمى الدولة من التقلبات العنيفة فى صادراتها . فكان الغرض من انشاء البنك المركزى فى الأرجنتين فى عام ١٩٣٥ هو « تجميع أرصدة كافية لمواجهة نتائج التقلبات فى الصادرات والاستثمارات الأجنبية ولتحقيق الاستقرار فى قيمة العملة » [٢] . فكأن سياسة الاستقرار النقدى تقوم على أساس تكوين أرصدة كافية من الذهب والعملات الأجنبية لمواجهة أى نقص فى حصيلة الدولة من العملات الأجنبية وبذلك لا تتأثر القيمة الخارجية لعملة تلك الدولة من ناحية كما ان الاستثمار لا يصبح تحت رحمة الصادرات كما سبق ورأينا .

(ب) الا أن تحقيق سياسة الاستقرار النقدى قد تتعذر وعلى الأخص اذا طالت فترة نقص حصيلة الدولة من العملات الأجنبية ، لذلك تخفف هذه التقلبات عن طريق دفع اعانات التصدير

---

(١) المرجع السابق .

(٢) كذلك أنشأت كندا والهند ونيوزيلندا وفنزويلا البنوك المركزية لتحقيق هذا الغرض أنظر : International Currency Experience, op. cit., p. 197.

فى فترات انخفاض الأثمان . وبذلك فان هذا يؤدى الى تحقيق الاستقرار فى — الصادرات وبالتالى فى الدخول . الا أن هذه الوسيلة ستؤدى الى الابقاء على التقلبات فى السوق الدولية .

(ج) وطالما أن الوسيلة السابقة تعنى تشجيع الصادرات وقت انخفاض الأسعار وتحديدها وقت ارتفاع الأسعار فان متوسط أرباح الدولة من الصادرات يميل الى التناقص ، لذلك قد يكون من الأفضل تحديد العرض من السلع — القابلة للتخزين — فى فترات انخفاض الأثمان وزيادة المعروض منها فى فترات الرواج . وبذلك تتلافى الدولة الأثر السىء للتقلبات فى قيم صادراتها . الا أنه قد ثبت صعوبة تحقيق تلك السياسة وذلك بسبب ندرة ما لدى الدول من أموال لتقديم الاعانات أو لتمويل شراء جزء من المحصول وتحديد العرض ، ولأن الدولة من ناحية اخرى فى العادة تسعى الى الحصول على أقصى سعر ممكن لصادراتها وليس لديها أى استعداد لبيع سلعها بأى ثمن .

لذلك يتعين على الدول التى تعانى من مشاكل التقلبات الاقتصادية فى صادراتها وبالتالى فى وارداتها ودخولها أن تغير من هيكلها التصديرى والا تعتمد على غلة واحدة أو قلة من الحاصلات بل يتعين أن تنوع من انتاجها بطريقة تتفق ومدى وفرة أو ندرة عوامل انتاجها . وتتلخص السياسة الجديدة للدولة فى أمرين رئيسيين :

(ا) تنويع الانتاج الزراعى .

(ب) الاهتمام بانشاء الصناعات التى تتوفر مقوماتها أو التى يكون لها سوقا واسعة أو التى تحتم الظروف والأوضاع قيامها .

لذلك يتعين على الدولة — ان شاءت ان تخفف من هذه التقلبات الاقتصادية — أن ترسم سياسة اقتصادية تقوم على تنويع الانتاج الزراعى والاهتمام بالتصنيع وهذا ما حدث فعلا فى الأرجنتين واستراليا والبرازيل وغيرها من الدول التى كان اقتصادها الى وقت قريب يعتمد اعتماداً كليا على الصادرات الزراعية القليلة (١) . وكذلك يتعين على دولة مثل مصر والتى تعتمد فى صادراتها الى حد كبير على سلعة القطن ان تخفف من الآثار السيئة لتقلبات أسعار حصيلة الصادرات وذلك عن طريق تنويع الانتاج الزراعى والاهتمام بالتصنيع ولن يتحقق هذا إلا عن طريق التنمية الاقتصادية الرشيدة .

٥ — درجة التخلف الاقتصادى والتنمية :

يمكن أن نستشهد على تخلف الاقتصاد المصرى بمقارنة دخل الفرد فى مصر بالدخول فى بعض البلاد الأخرى كما يتضح من الاحصائية الآتية :

الجدول رقم (٦)

متوسط نصيب الفرد من الدخل فى مصر وبعض الدول الأخرى عام ١٩٤٩ بالدولارات (٢)

الدولة	متوسط نصيب الفرد من الدخل	الدولة	متوسط نصيب الفرد من الدخل
الولايات المتحدة الأمريكية	١٥٣	سويسرا	٨٤٩
كندا	٨٧٠	السويد	٧٨٠
نيوزيلندا	٨٥٦	المملكة المتحدة	٧٧٢

(١) اهتمت معظم الدول بالعالم فى الفترة الأخيرة بالصناعة ففى عام ١٩٣٨ وطبقا للأرقام القياسية التى أصدرتها عصبة الأمم فى ١٩٣٨ كانت الزيادة فى التصنيع ٥ر١١ ٪ عن معدل عام ١٩٢٩ ، الا أن درجة التصنيع اختلفت من دولة الى أخرى فنراها منخفضة فى الدول الصناعية ومرتفعة فى الدول الزراعية التى رأت ضرورة تدعيم اقتصادها بالتصنيع كما يتضح من الأرقام التالية :

معدلات الزيادة فى الانتاج الصناعى للفترة من ٢٩ / ٣٨

الاتحاد السوفيتى	٣١٣ ٪	شيلى	٣٧ ٪	نيوزيلندا	٣٥ ٪
اليابان	٧٥ ٪	الدانمرك	٣٦ ٪	رومانيا	٣٣ ٪

المرجع السابق — ص ١٩٦

(٢) أنظر بحث فى استثمار رؤوس الأموال الأجنبية بمصر للدكتور عبد المنعم البيه ص ١٥

الدولة	متوسط نصيب الفرد من الدخل	الدولة	متوسط نصيب الفرد من الدخل
الدانمرك	٦٨٩	ايطاليا	٢٣٥
استراليا	٦٧٩	تركيا	١٢٥
بلجيكا	٥٨٢	لبنان	١٢٥
فرنسا	٤٨٢	مصر	١٠٠
اسرائيل	٤٨٩	ايران	٨٥
الاتحاد السوفيتى	٣٠٨	العراق	٨٥
اتحاد جنوب افريقيا ...	٢٦٤	اليمن	٤٠

من هذه البيانات يتضح أن متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى فى مصر شديد الانخفاض واذا وضعنا البلاد التى يكون فيها متوسط نصيب الفرد من الدخل القومى لا يزيد عن مائة دولار بأنها تمثل مجموعة البلاد الفقيرة ذات الدخل المنخفض لاعتبرت مصر احدى تلك الدول وجاءت على رأس قائمتها [1] وانخفاض الدخل يؤدى الى ضعف الطلب على السلع والخدمات وانعدام الادخار بالنسبة للسواد الأعظم من السكان — وكلا الأمرين — أى ضعف الطلب والادخار — يعتبران من المشاكل الأساسية التى تواجهها مصر والدول المتخلفة اقتصاديا .

فانخفاض الطلب على السلع الأساسية — مثل مواد القوى ، والصلب — وعلى أهم السلع الاستهلاكية مثل المنسوجات لا شك انه يعوق عمليات النمو الاقتصادى . وتوضح الاحصائية التالية (الجدول — رقم ٧ —) معدل استهلاك الفرد من تلك السلع فى المجموعة من الدول التى يتصف اقتصادها بانه مازال يعتمد على الزراعة وبعض الدول الصناعية ذات الدخول المتوسطة (فرنسا ودون المتوسطة) ايطاليا .

---

(١) يمكن اعتبار الجمهورية العربية ضمن هذه المجموعة لأن الدخل المتوسط للفرد فى سوريا قدر كذلك بمائة دولار . ويفوق دخل الفرد فى مصر مجموعة من البلاد منها ايران والعراق والهند والفلبين واليمن وغيرها . .

جدول رقم (٧)

الدخل القومى ومعدلات استهلاك بعض السلع فى مصر وبعض الدول الأخرى (عام ١٩٥٠) [١]

الدولة	الدخل القومى (بالدولار)	استهلاك القوى	استهلاك الصلب (بالكيلو جرام للفرد)	استهلاك المنسوجات (بالكيلوجرام للفرد)
مصر ...	١٠٠	٢٢ر	١٠	٢ر٢
الهند ...	٥٧	١٠ر	٣	١ر٢
اليابان ...	١٠٠	٧٨ر	٨٠	٦ر١
الأرجنتين	٣٤٦	٧٦ر	٧٠	١ر٨
البرازيل...	١١٢	٢٢ر	٢٠	٠ر٤
استراليا ...	٦٧٩	٢ر٣١	٢٠٠	٦ر١١
فرنسا ...	٤٨٢	٠٣ر٢	١٨٢	١ر٨
ايطاليا ...	٢٣٥	٦٣ر	٥٢	٧ر٤

يتضح من هذه الاحصائية أن معدلات استهلاك الفرد فى مصر من مراد القوى والصلب والمنسوجات مازالت منخفضة وأقل منها فى البرازيل والأرجنتين واستراليا — وهى جميعا من الدول الزراعية . وكذلك تقل عن مستوياتها فى كل من فرنسا وايطاليا وهما من الدول الصناعية [٢] .

أما عن معدلات الادخار فهى أقل منها فى العديد من دول العالم الأخرى ، فقد قرر المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى القيمة الاجمالية للاستثمار الخاص فى عام ١٩٥٣ بما يعادل مليونا من الجنيهات المصرية أى بما يعادل ٦٣ر١ جنيها أى ٦٣ر٤ دولاراً للفرد الواحد فى العام وهذا يقل

(١) الأرقام مستخرجة من احصائية واردة بكتاب Charles Issawi, Egypt At Mid-Century, p. 78.

(٢) نلاحظ أن معدلات الاستهلاك فى اليابان لكل من القوى والصلب أعلى منها فى مصر الا أن معدلات استهلاك المنسوجات أقل منها فى مصر .

كثيراً عن القيمة الاجمالية للاستثمار الخاص فى الولايات المتحدة لنفس العام حيث بلغت ٥١ر٤ مليون دولار بما يعادل ٣١٩ دولار للفرد الواحد [١] .

ومما يزيد فى خطورة الموقف ويستدعى ضرورة التعجيل بالتنمية الاقتصادية ان متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقى فى تناقص أو فى زيادة حثيثة كما تظهره الاحصائية التالية :

جدول رقم (٨)

الدخل الفردى النقدى والحقيقى فى مصر ١٩٣٧/١٩٥٣ [٢]

الفترة	متوسط الدخل الفردى النقدى	المتوسط الحقيقى (أسعار عام ١٩٣٩)
١٩٣٧/١٩٣٩	١٠ر٢	١٠ر٢
١٩٤٠/١٩٤٥	١٩ر٨	٩ر١ [٣]
١٩٥٠/١٩٥٣	٣٧ر٠	٩ر٥

فبينما كان الدخل القومى فى زيادة نجد أن متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقى فى تناقص ، فمن الثابت ان الدخل القومى خلال الفترة ١٩٣٧—١٩٥٣ قد زاد بمقدار ٢٠٪ أى بما يعادل ٤ر١٪ سنويا فى المتوسط إلا أن الزيادة السكانية والتى بلغت ٣٠٪ خلال نفس الفترة أى بما يعادل ٢٪ سنويا تقريبا أدت الى هذه النتيجة المؤلمة .

---

(١) وهذا يعنى أن نصيب الفرد من الاستثمار الاجمالى فى مصر يبلغ ٦ر٤ ٪ من دخله بينما يبلغ حوالى ٢٠ ٪ من دخل الأمريكى . سنعود إلى مناقشة هذا الموضوع عند الكلام عن مشكلة رؤوس الأموال والتنمية . الأرقام الخاصة بمصر مستخرجة من الكتاب السنوى للمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ١٩٥٥ ، والأرقام الخاصة بالولايات المتحدة مستخرجة من A Supplement to the survey of current bussiness, 1955.

(٢) راجع " دراسة الدخل الأهلى فى مصر" للدكتور محمود أنيس وكذلك الكتاب السنوى للمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى السابق الاشارة اليه .

(٣) ترجع الزيادة فى متوسط نصيب الفرد من الدخل فى هذه الفترة الى ارتفاع أسعار القطن وعلى الأخص فى عامى ١٩٥٠ ، ١٩٥١ والتى أدت — فى رأينا — الى هذه النتيجة .

لذلك يتعين علينا أن نعمل على زيادة أكبر فى الدخل القومى حتى لا تؤدى زيادة السكان الى نقص أو ثبات فى متوسط نصيب الفرد من الدخل .

(ثالثا) مشاكل التنمية الاقتصادية

ان وضع خطة سليمة للتنمية الاقتصادية يتطلب أول ما يتطلب أن تقوم الدول بعمل التقديرات للدخل القومى وتوزيعه بين أوجه الاستهلاك والاستثمار والنفقات العامة ، ثم تقوم بوضع قوائم وميزانيات خاصة بالاستهلاك والاستثمار [1] . وهذه أمور تحتاج إلى بيانات دقيقة والى مجهود شاق بصدد جمعها وتبويبها والافادة منها ، وكثيراً ما يتعذر الحصول على جزء كبير منها . ويتعين أن تكون السياسة المرسومة مرنة حتى يمكن تغييرها كلما اقتضت الضرورة ذلك . فمثلا اذا فرض وتغيرت حالة الطلب أو العرض لأسباب خارجة عن ارادة الدولة فيتعين أن لا يحول ذلك دون تنفيذ خطة التنمية . ويعتقد البعض ، ان هذه الصفة — صفة المرونة — كثيراً ما تؤدى الى فشل الخطة وذلك لأن كل الميزانيات والقوائم الموضوعة متصلة اتصالا وثيقا ببعضها البعض ومن المتعذر حينذاك تحقيق درجة كبيرة من المرونة لأن ذلك قد يؤدى الى تغيير شامل فى الأوضاع .

بالاضافة الى تلك المشاكل والصعوبات الخاصة بوضع برنامج للتنمية وضمان نجاحه فتوجد مجموعة من المشاكل تعترض سبيل التنمية فى الدول

---

[1] يقسم الأستاذ لويس مراحل التنمية الاقتصادية الى :

(ا) تقدير الدخل القومى ووضع القوائم والميزانيات الأساسية .

(ب) وفيها تقوم الدولة — على ضوء الميزانيات والقوائم برسم السياسة الملائمة فتعمل على زيادة العرض أو تحديد الطلب وهكذا .

(ج) نشر الميزانيات التقديرية على الجمهور — أو على البرلمان — لابداء الرأى .

(د) ترسم الحكومات السياسة والأهداف على أساس الدراسة فى المرحلتين السابقتين .

(ه) تنفيذ الخطة واظهارها الى حيز الوجود .

أنظر : W. Arthur Lewis, the Principles of Economic Planning, Chap. IX : p. p. 107 - 114.

المتخلفة وكثيراً ما تؤدى الى تأجيل وضع الخطة أو الى اطالة فترتها .
وسنخصص الجزء الباقى من هذا البحث لدراسة مشكلتى ندرة رؤوس الأموال وضيق السوق المحلية على أن نناقش المشاكل الأخرى فى مقال آخر .

١ – مشاكل رؤوس الأموال :

يعزى البعض مشكلة التنمية الاقتصادية فى الدول المتخلفة اقتصاديا الى افتقارها الى الأموال المطلوبة لتحقيق عمليات النمو . ويحدد تكوين الأموال فى الدول المتخلفة أمران أولهما أن الطلب على رأس المال تحكمه دوافع الاستثمار ، والميل الى الاستثمار فيها منخفض نتيجة لانخفاض المقدرة الشرائية المترتبة على انخفاض الدخول ، وثانيهما ان عرض رأس المال تحكمه القدرة والرغبة فى الادخار ، وطالما أن الدخول منخفضة – نتيجة لانخفاض المقدرة على الانتاج – فان القدرة على الادخار كذلك منخفضة .

لذلك فالتنمية الاقتصادية ، تتطلب من أولى مراحلها ، كسر هذه الدائرة الجهنمية والخروج من نطاقها والعمل بكافة الوسائل على تكوين الأموال المطلوبة لعمليات النمو الاقتصادية .

وفى مصر رأينا أن متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقى منخفض وبالتالى فان كلا من الادخار والاستثمار منخفضان ، ولا يمكن بأى حال من الأحوال أن ننصح بتخفيض الاستهلاك كوسيلة لزيادة عرض المدخرات اذ أن معدلات الاستهلاك الحالية لا يمكن بأى حال من الأحوال تخفيضها عن المعدل الحالى بالنسبة للسواد الأعظم من السكان . وقبل استعراض مشكلة رأس المال فى مصر نرى أن نشير باختصار الى مصادر رأس المال عموما .

والمصادر الرئيسية لرأس المال المحلى هى :

١ – ادخار الأفراد : وهو ما يقوم به الأفراد بمحض ارادتهم ورغبتهم ويتوقف على حجم الدخل القومى وعلى توزيعه . فكلما كان الدخل القومى صغيراً كلما كان ميل الأفراد الى الادخار منخفضا كما هو الحال

فى مصر ، وكلما كان التوزيع يسير فى الاتجاه العادى- كما هو الوضع حاليا فى مصر بعد فرض ضرائب الدخل والتركات والأيلولة وبعد تطبيق قانون الاصلاح الزراعى - كلما كان الميل الى الادخار منخفضا .

٢ - ادخار المنشآت :

ويعتبر ادخار المنشآت أهم مصادر الادخار جميعا فى الدول الصناعية ويتألف من الأرباح الغير موزعة وكذلك من الاحتياطيات المتخلفة التى تكونها المنشآت . ففى الولايات المتحدة الأمريكية - حيث معدلات الادخار والاستثمار مرتفعة - لم تزد المدخرات الفردية عن ٤٪ من الدخل القومى ، أما معظم المدخرات فكان مصدرها ادخار المنشئات وبالمثل فى دول أوربا الأخرى وغيرها [١] . ويتوقف ادخار المنشئات على مدى الأرباح التى تحققها الشركات وكذلك على سياسة تلك المنشئات فيما يتعلق بتوزيع الربح . فكلما كانت تلك السياسة تميل الى توزيعات مستقرة كلما أدى هذا الى زيادة ادخار المنشئات فى فترات الرخاء بينما تقل فى فترات الركود والكساد . ولقد زادت معدلات الاستثمار زيادة كبيرة فى المملكة المتحدة فى الفترة ١٧٥٠ - ١٨٢٠ وهى فترة ازدهار ونمو الصناعة وذلك نتيجة للأرباح الكبيرة التى حققتها من التبادل الخارجى ومن الصناعة والمخترعات الجديدة وكذلك نتيجة للأرباح الكبيرة التى ترتبت على ارتفاع الأسعار وانتشار التضخم [٢] .

فالتجارة الخارجية أدت الى تحقيق انجلترا لأرباح كبيرة ومن الممكن أن تحقق الدول المتخلفة اقتصاديا أرباحاً وفيرة من التبادل الخارجى . فمثلا نجد أن حكومة بورما تحتكر عمليات تصدير الأرز وهى سلعة الانتاج والتصدير الرئيسية - وتحقق من وراء ذلك أرباح طائلة . وفى مصر نجد أن الحكومة بدأت تتدخل فى تجارة الصادرات بقصد الاشتراك مع المصدرين

(١) Aspects of Industrialization, op. cit., p. 15.

(٢) المرجع السابق ص ١٦

فى الارباح واستخدام تلك الأموال فى النواحى الانتاجية . فلقد حققت الحكومة المصرية فى السنوات الأخيرة أرباح وفيرة من الاشتراك فى تصدير الأرز والكسب وبعض المنتجات الأخرى . ولقد فرضت الحكومة كذلك رسم صادر على القطن بقصد الاشتراك مع المصدرين فى الأرباح أو لرفع أثمان القطن فى الأسواق الخارجية ، الا أن مدى نجاح تلك السياسة يتوقف على من الذى سيتحمل بعبء الضريبة (١) . فاذا تحمل المنتج بها فان رسم الصادر لايؤدى الى أية زيادة فى عرض رؤوس الأموال وانما يؤدى الى تحويل فى الدخول ، أما اذا تحمل المستهلك بها فان الرسم يؤدى الى زيادة فى عرض رؤوس الأموال — والأمر يستدعى أذن دراسة الآثار المترتبة على فرض الضريبة (٢) .

٣ — التمويل عن طريق التضخم :

يؤدى التضخم الى ارتفاع فى الأثمان بنسبة تفوق ارتفاع الأجور مما يؤدى الى تحقيق ارباب الأعمال لأرباح كبيرة فيؤدى هذا الى زيادة فى عرض رؤوس الأموال والاستثمار . ويعتبر ارتفاع الأثمان حافزاً نحو التوسع فى الاستثمار فيؤدى الى تحقيق ارباح تستخدم بدورها فى عمليات الاستثمار .

ولا يعتبر التضخم فى جميع الحالات حافزا نحو التوسع فى الاستثمار بل الملاحظ أن التضخم — فى الدول الصناعية — يعتبر حافزاً على التوسع أما فى الدول المتخلفة اقتصادياً فالتضخم يؤدى الى زيادة فى دخول بعض

---

(١) أنظر كتابنا فى اقتصاديات التجارة الخارجية ص ١٣٨ وما بعدها .

(٢) يوجد مبدأ ينظم توزيع الضريبة بين البائعين والمشترين ، فاذا فرضت الدول ضريبة على سلعة أو خدمة معينة ، فانها تستطيع أن تحصل الضريبة إما من البائعين أو من المشترين . وتوجد قاعدة عامة تنظم توزيع الضريبة على الوجه الآتى :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

راجع : الدكتور عبد المنعم البيه ، نظرية القيمة ، ص ١٥٧ وما بعدها .

الفئات فزيادة فى الانفاق فزيادة فى الاستيراد اذ أن الميل الحدى الى الاستيراد فيها مرتفعا فيزداد استيراد السلع الكمالية المرتفعة الأثمان ويزداد الانفاق فى اقتناء المنازل والرياش ... والسيارات ، كذلك يؤدى التضخم الى انتشار المضاربة ومحاولة البعض تحقيق ارباح عالية بالقيام بعملياتها .

كذلك من العيوب التى توجه الى التضخم – فى الدول المتخلفة اقتصادياً كوسيلة من وسائل تدبير الأموال هو أنه يؤدى الى زيادة فى الفروق بين الطبقات فيزيد من ثراء طبقة الاغنياء ومن حاجة طبقة الفقراء .

بالرغم من تلك العيوب التى توجه الى التضخم فى الدول المتخلفة اقتصادياً نجد أن التضخم كثيراً ما أدى الى سياسات التوسع الصناعى فى العديد من الدول . فعلى حد تعبير الأستاذ لويس يؤدى التضخم الى التوسع الصناعى فى الدول التى تتوفر فيها طبقة من رجال الأعمال والصناع – كما كان الحال – فى انجلترا منذ الثورة الصناعية (١) .

كذلك اثبتت التجربة الروسية نجاح سياسة التضخم لتمويل التوسع الا نتاجى دون أن تكون مصحوبة بزيادة فى الفروق بين الطبقات – وذلك لأن الحكومة حصلت على كل الزيادة فى الدخول واستخدمتها بدورها فى عمليات التوسع فى الانتاج . ونجحت سياسة التضخم فى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وغيرها من الدول الصناعية أثناء الحرب العالمية الأخيرة فى تمويل التوسع وذلك عن طريق زيادة معدلات الضرائب والتوسع فى تطبيق مبدأ التصاعد فيها .

كذلك أدى التضخم فى اليابان فى الفترة ١٨٧٠ – ١٩١٤ الى المساهمة فى حل مشكلة التمويل وذلك بما حققته المنشآت من أرباح أعيد استثمارها ، كما قامت الحكومة بفرض ضرائب مرتفعة على القطاع الزراعى .

(١) William Arthur Lewis, op. cit., p. 17.

وفى مصر نجد أن التضخم الذى اجتاحها أثناء الحرب العالمية الثانية أدى الى تجميع أموال وفيرة فكان فى الامكان استخدامها فى تمويل عمليات النمو الاقتصادى . فلقد استطاعت مصر خلال السنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٤ من تجميع أرصدة كبيرة فى الخارج تزيد عن ٣٧٥ مليونا من الجنيهات أى حوالى ١٨٪ من مجموع الدخل القومى خلال تلك الفترة . الا أن هذه الأرصدة — فى عرفنا — تجمعت لمصر فى ظل ظروف وأوضاع معينة وأدت الى حرمان السوق المصرية من العديد من السلع الضرورية كما أدت الى حرمان الجهاز الانتاجى من الاستهلاكات والتجديدات أثناء فترة الحرب. فلو كانت يد مصر حرة طليقة فى استخدام تلك الأموال لاستخدم جزء كبير منها فى استيراد السلع الاستهلاكية والكماليات من الخارج .

وعلى الدول المتخلفة اقتصادياً التى ترى تحقيق أكبر فائدة ممكنة من التضخم فى حل مشاكل التمويل أن تعمل على زيادة انتاجها . فالتنمية الاقتصادية تؤدى الى زيادة دخول الأفراد فيزيد طلبهم على السلع والخدمات وعلى الأخص المنتجات الغذائية . لذلك يتعين على القطاع الزراعى أن يزيد من انتاجه والا فان التنمية ستؤدى الى ارتفاع الأسعار والى زيادة فى الميل الى الاستيراد .

٤ — التمويل الحكومى :

يعتبر القطاع الحكومى من أهم مصادر توفير الأموال المطلوبة فى نواحى الانتاج . وكلما كانت الدولة أكثر تخلفا كلما كانت مسئولية الحكومة أكبر وكلما استدعى الأمر التوسع فى الاستثمار الحكومى . وتستمد الدولة أموالها من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومن أرباحها من المشروعات التى تقيمها أو تشترك فيها ومن ايراداتها من أملاكها ومن القروض العامة وهكذا . ولا تفرق ميزانية الدولة — فى معظم الحالات — بين الانفاق العادى

والانفاق الرأسمالى . واذا تضمنت ميزانية الدولة فائضا فانه يمثل جزءاً من عرض رأس المال ، كما أنه اذا ظهر عجز بالميزانية فانه يمثل اضافة الى الطلب الكلى على الأموال فى السوقين النقدية والمالية .

ويحبذ نفر من الاقتصاديين التمويل عن طريق العجز فى الميزانية الا أن البعض الآخر لا يرى التوسع فى اتباع سياسة الميزانيات الحكومية غير المتوازنة فى الدول المتخلفة وذلك لأن هذا الاختلال يؤدى الى تضخم قد يكون من الصعب وقفه أو السيطرة عليه وهذا يسبب مشاكل جسيمة فى ميزان المدفوعات ثم على قيمة العملة الخارجية . ويرى هؤلاء أنه يتعين على الميزانية أن تكون متوازنة ويفضلون وجود فائض يستغل فى مشروعات التنمية .

وبوسع الدول أن تزيد من اصدار العملة بلاغطاء من الذهب أو الأصول الأجنبية ، وبذلك تستطيع أن تزيد مافى حوزتها من نقود ، وتستطيع أن تستخدم تلك الأموال فى عمليات التنمية الاقتصادية الا أن التوسع فى الاصدار كثيراً ما يؤدى الى خلق التضخم . والتضخم فى دولة مثل مصر يؤدى الى ارتفاع فى أثمان المواد الغذائية فيطالب العمال بالزيادة فى الأجور فترتفع تكاليف الانتاج . كذلك يؤدى التضخم الى سوء التوجيه الاستثمارى ، فالمشروعات والأفراد يبدأون فى المضاربة سعيا وراء الربح مما يزيد فى ارتفاع الأسعار كما تنتشر عادة اكتناز الذهب والاحتفاظ بالعملات الأجنبية . كذلك يعمل التضخم على أحجام رؤوس الأموال الأجنبية الموجودة حالياً فى الدولة ، كذلك لا يشجع التضخم ذوي الدخول المتوسطة والمنخفضة على الادخار وأخيراً فان ارتفاع مستويات الأسعار فى الدولة يجعلها سوقاً جيداً للبيع فيها وسوقاً رديئا للتصدير منها وبذلك يتحول الميزان الحسابى لغير صالحها وتقل حصيلة دخلها من العملات الأجنبية .

كذلك تستطيع الدول أن تساهم فى حل مشاكل التمويل عن طريق زيادة معدلات الضرائب ويعترض البعض على مبدأ التوسع فى فرض ضرائب فى الدول المتخلفة حيث أن مستويات الدخول فيها منخفضة ، فالضرائب

تؤدى الى زيادة فى هذا الانخفاض وهذا يتنافى مع مبادىء الاصلاح السائدة حاليا . كذلك فان الضرائب تؤدى الى نقص فى معدلات الاستهلاك وهذا قد يكون من العقبات الرئيسية أمام اقامة المشروعات لتعذر تسويق منتجاتها محلياً . كذلك فان حصيلة الضرائب تستعمل لمقابلة بعض المصاريف الجارية للخدمات العادية للدولة ، وليس من العدل أن تمول بها مشروعات تستفيد منها الأجيال القادمة (١) . وأخيراً فان زيادة الاعباء الضرائبية لمقابلة تمويل المشروعات الانتاجية كثيراً مايؤدى الى عرقلة التقدم الاقتصادى ونفور المستثمرين المحليين والأجانب عن الاشتراك فى عمليات الانتاج (٢) .

كذلك تعتبر القروض الداخلية من وسائل الحصول على أموال لتمويل عمليات التنمية الاقتصادية فالدولة تستطيع أن تصدر الاذون والسندات وتستخدم حصيلتها فى مشروعات انتاجية . والاقتراض اذا كان سليما غير تضخمى اعتبر وسيلة مشروعة لأنه طريقة عادلة لتوزيع الاعباء بين الأجيال المستفيدة (٣) كما أنه وسيلة لتفادى الاضرار التى قد تترتب على التوسع فى فرض الضرائب كما سبق ورأينا . وعهد الحكومة المصرية بالتمويل عن طريق الاقتراض من السوق الداخلية حديث . ولقد بلغت جملة القروض حتى أوائل عام ١٩٥٦ حوالى ١ر٢٣٠ مليونا من الجنيهات أى حوالى ٢٥٪ من مجموع الدخل القومى وبلغت قرب نهاية عام ١٩٥٨ ، ٣٤٦ مليونا من الجنيهات أى مايزيد على ثلث الدخل القومى ، فى حين أنها كانت ١٤٣ مليوناً من الجنيهات فى نهاية ١٩٥١ (٤) . وكانت القروض فى المبدأ

---

(١) الدكتور عبد المنعم القيسونى ، محاضرة عن تمويل المشرعات الانتاجية ١٩٥٦ ص ٦

(٢) أنظر : اسماعيل محمد هاشم ، مدى تأثر سياستنا التصنيعية فى مصر بالتشريعات الضرائبية القائمة ، ص ٣٧

(٣) أنظر محاضرة الدكتور القيسونى السابق الاشارة اليها — ص ٧

(٤) أنظر النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى — العدد الأول — ١٩٥٦ — ص ٩٣ وكذلك العدد الرابع ، ١٩٥٨ ص ٤٢١ . فى نهاية سنة ١٩٥١ كان ١٠٨ مليون جنيه تمثل القرض الوطنى وقرض فلسطين ، والباقى وقدره ٣٥ مليونا فى أذون خزانة أما فى ٣٠/١١/١٩٥٨ ظل نصيب القرض الوطنى وقرض فلسطين على ما هو عليه وبلغت قيمة قروض الانتاج ٥٠ مليونا ، وسندات الاصلاح الزراعى ٣٣ مليونا ، وأذون الخزانة ١٥٥ مليونا .

تستخدم فى أغراض غير انتاجية كما فى القرض الوطنى الخاص بتحويل الدين الأجنبى الى دين محلى أو قرض فلسطين ، أما حالياً فان معظم القروض تستخدم فى أغراض انتاجية .

رؤوس الأموال الأجنبية :

من الثابت أن الدول الصناعية المتقدمة اقتصادياً لديها وفرة وفائض من رؤوس الأموال الأجنبية . وان الدول المتخلفة فى أشد الحاجة الى تلك الأموال فى صورة عدد وأدوات وآلات وخبرة . والمفروض أن الكفاية الحدية لرأس المال فى الدول المتخلفة تفوق الكفاية الحدية لرأس المال فى الدولة المتقدمة اقتصادياً مما يؤدى الى انتقال الأموال حتى تتساوى الكفاية الحدية فى المنطقتين . وتعانى مصر من نقص الأرصدة الأجنبية التى لها قوة شرائية فى الأسواق الخارجية كما أن التوسع فى البرنامج الانتاجى سيتطلب مزيداً من العملات الأجنبية . كذلك فان مساهمة الأموال الأجنبية فى الضروب الانتاجية يستبعد بعض مساوىء التمويل بالوسائل الأخرى وعلى رأسها الآثار التضخمية .

ومن الثابت كذلك أن الكفاية الانتاجية الاجتماعية لرأس المال فى الدول المتخلفة تفوق الكفاية الانتاجية الاجتماعية لرأس المال فى الدول المتقدمة . ومع ذلك فتوجد عدة اعتبارات فى الوقت الحالى تحول دون حرية انتقال رؤوس الأموال من الدول المتقدمة الى الدول المتخلفة نجملها فيما يلى :

(ا) نلاحظ أن معدلات الأرباح فى الولايات المتحدة الأمريكية فى الوقت الحالى مرتفعة وقد تفوق معدلات الارباح فى بعض نواحى الاستثمار فى الدول المتخلفة وهذا أدى الى حرمان الدول المتخلفة من الأموال الأمريكية بل أدى كذلك الى نزوح رؤوس الأموال للاستثمار فى الولايات المتحدة الأمريكية .

(ب) أدى انتشار سياسات القومية الاقتصادية الى حرمان رؤوس الأموال الأجنبية من دخول بعض الميادين والى اخضاعها لرقابة محكمة من قبل الدولة . وفى حالات عديدة تتعرض الصناعات التى تشترك رؤوس الأموال الأجنبية فيها الى التأميم بل وربما الى المصادرة .

(ج) تعرض العالم منذ الحرب العالمية الأولى الى مشاكل نقدية جسيمة أدت الى الاقلاع تدريجيا عن نظام الذهب الدولى ثم الى التقلبات المستمرة فى معدلات الصرف الخارجى والى قيام العديد من الدول بتخفيض القيم الخارجية لعملاتها . ولاشك أن هذا الاضطراب النقدى أدى الى احجام الاستثمار الأجنبى لأن المستثمر أصبح عرضة لخسائر رأسمالية .

(د) كذلك هناك قصور فى الطلب على رؤوس الأموال فى الدول المتخلفة نظراً لضعف المقدرة على الشراء وبالتالى قصور الطلب .

(هـ) وفى الماضى كنا نجد رؤوس الأموال الأجنبية تغزو الصناعات الاستخراجية وصناعات انتاج المواد الأولية المطلوبة فى السوق الأوربية وغيرها من الأسواق الصناعية ، أما فى الفترة الأخيرة فنظراً لأن سوق الدول الصناعية لم تعد كما كانت فان تلك الصناعات لاتلقى نفس الاهتمام . ومن ناحية أخرى فان صناعات التصدير فى الدول المتخلفة — سواء فى صورة مناجم أو مزارع — تحتاج الى رؤوس أموال كبيرة وعلى العكس من ذلك فان الانتاج للاستهلاك المحلى — فى الأغذية والملابس — فى العادة يكون ذو طابع اكتفائى محدود (١) .

(١) Dr. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing countries" American Economic Review, Papers and Proceedings, May, 1950.

فبلغت الاستثمارات الأمريكية المباشرة فى الخارج عام ١٩٤٨ احدى عشر بليوناً من الدولارات موزعة بالتساوى تقريبا بين الدول المتخلفة اقتصادياً والدول المتقدمة . الا أن الأموال الأمريكية فى الدول المتخلفة كان ثلاث أرباعها مستثمراً فى الصناعات الاستخراجية – صناعات التعدين وعلى رأسها زيت البترول – وفى المنافع العامة كما يتضح من الاحصائية التالية :

توزيع الاستثمارات الأمريكية المباشرة فى الخارج فى عام ١٩٤٨[١]

	الدول المتخلفة (النسب المئوية)	الدول المتقدمة (النسب المئوية)
الصناعات الاستخراجية	٥٩	٢٣
الصناعات الأخرى	٢٢	٥٩
صناعات المنافع العامة	١٦	٧
استثمارات متنوعة	٣	١١
	١٠٠	١٠٠

ومن الناحية الأخرى فان الدول المتخلفة تخشى من أن يجر الاستثمار الأجنبى فى أذياله التدخل السياسى ، ففى مصر مثلا أدى الاقتراض من الخارج تدريجيا الى الاستعمار الشامل . الا أن هذه المخاطر لم تعد موجودة لأن مصر – ومعظم الدول المتخلفة الأخرى – لن تقبل استثماراً أجنبياً الا بشروط تتفق وبرامج التنمية ولن يكون هناك أى مساس بسيادة واستقلال مصر التام . ولقد استطاعت الولايات المتحدة الاقتراض من دول غرب أوربا فى نهاية القرن التاسع عشر فأقامت دعائم اقتصاد منوع قوى وطيد الأركان دون أن تفقد حريتها فى الميدان الداخلى أو فى المجتمع الدولى [٢] .

(١) Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped countries, op. cit., p. 13.

(٢) بحث فى استثمار رؤوس الأموال الأجنبية فى مصر السابق الاشارة اليه ص ٣٠ – ٣٢

ومن الهيئات الدولية المتخصصة فى التمويل الأجنبى البنك الدولى للانشاء والتعمير الذى يقوم باقراض الدول المتخلفة بشروط معينة أهمها أن تؤدى القروض الى زيادة الانتاج . ولقد بلغت قروض البنك من ١٩٤٧ — أى من تاريخ أول قرض — حتى مارس عام ١٩٥٩ مايزيد عن ٤ر٢ بليوناً من الدولارات (١) . . وبالرغم من القواعد التى وضعها البنك فى تقديم القروض فان البنك كثيراً ما لا يتمسك بالحياد السياسى أو الاتجاه التعاونى فى مجال التعاون الاقتصادى الدولى (٢) . كذلك من الهيئات الدولية الحديثة والمتخصصة فى التمويل الأجنبى مؤسسة التمويل الدولية - International, Finance, Corporation ، الا أن مقدرتها وامكانياتها ما زالت محدودة ولم تقرض المؤسسة طيلة حياتها القصيرة الا أقل قليلا من ١١ مليوناً من الدولارات . ومن المآخذ الرئيسية التى توجه الى مؤسسة التمويل الدولية هى أن على الدولة المقترضة أن تقوم بدفع الفوائد وأصل الدين بالدولار الأمريكى وهذا أمر صعب وكثيراً ما يتعذر تحقيقه (٣) .

ولم تتمكن مصر من الحصول على أى قرض من هاتين المؤسستين الدوليتين بالرغم من اشتراكها بهما وبالرغم من حاجتها الماسة الى قروض ذات طبيعة انتاجية .

هل من الأصلح الاعتماد فى التمويل على المصادر الداخلية أم الخارجية ؟

كان الاتجاه فى الماضى يميل نحو تحميل الدول المتقدمة بعبء تقديم الأموال للدول المتخلفة وقد قدر خبراء هيئة الأمم أن الدول تحتاج الى ١٩

---

(١) World Band, Loans at Work. وكانت القروض مقسمة على القارات كما يلى بملايين الدولارات : ٥٤٣ أفريقيا — ٩٥٩ أمريكا اللاتينية — ١٢٠٠٠ آسيا — ١٢٦٩ أوروبا — ٣١٧ أستراليا .

(٢) مما يؤدى الى أن سياسة البنك كثيرا ما تنحرف عن سياسة الحياد هو أن أربعة دول وهى كندا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة تتمتع بحوالى ٥٠ ٪ من أصوات البنك . أنظر اقتصاديات التجارة الخارجية السابق الذكر — ص ٢١٠ — ٢١٩

(٣) International Finance Corporation, Adress by Robert L. Garner, President of I.F.C. Oct. 1958 p. 4 - 6.

مليون دولار سنوياً لرفع الدخل القومى بمعدل ٢٪ سنوياً منها ١٠ بليون دولار يتعين أن تأتى لها من المصادر الخارجية [١] كذلك قدر الخبراء أن المدخرات الأهلية فى الدول المتخلفة اقتصادياً بمبلغ ٥٢٤٠ مليون دولار سنوياً أى أنها تحتاج سنوياً الى ١٣٨٩٤ مليوناً [٢] . فكأنه يتعين على الدول المتقدمة اقتصاديا أن تقدم للدول المتخلفة مايفيض عن حاجتها من أموال . أى أن الرأى السائد كان يرى اضطلاع البلاد المتقدمة بتمويل أعمال التنمية فى الدول المتخلفة . الا أن الاتجاه فى الوقت الحالى لا يميل الى الأخذ بهذا المبدأ فلقد ظهر من يحذر من التمويل الخارجى على اعتبار أنه يخلق كثيراً من المتاعب المالية التى تقتضى جهوداً ضخمة من جانب البلاد المتخلفة حتى ينجح التمويل الخارجى فى مهمته

ويرى البعض ، وعلى رأسهم الأستاذ وليم أرثر لويس — أن الدول المتخلفة بقادرة على احتجاز نسبة تصل الى ١٢٪ من الدخل تخصص لعمليات تمويل التنمية — حقيقة أنها حالياً لاتدخر أكثر من ٥٪ من دخلها القومى الا أنها تستطيع تدبير تلك الزيادة عن طريق خلق المؤسسات والمنشآت المشجعة للادخار مثل بنوك الادخار ، وصناديق التوفير ، ومؤسسات الادخار الزيفية ، وجمعيات المبانى ، وشركات التأمين .... وهكذا [٣] . ودلل على صحة رأيه بما حققته الدول المتقدمة اقتصادياً فى مراحل التصنيع الأولى — أى عندما كانت متخلفة — فلقد استطاعت تدبير نسبة تزيد عن نسبة المقترحة من المصادر الداخلية . الا أن تدبير هذه النسبة — المرتفعة نسبيا — من الدخل ، فى رأينا أمر متعذر على الدول المتخلفة للأسباب

---

(١) حددت نسبة رأس المال الأجنبى المطلوب فى أعمال التنمية الاقتصادية فى الدول المتخلفة اقتصاديا الى رأس المال الوطنى بنسبة ٥٠ ٪ ، هكذا حددها Mandlebbum, Staley, Rosentein

(٢) أنظر Untinted Nations, Measures for economic development in under-developed countries, p. 76.

(٣) Aspects of Industrialization, op. cit., p. 15.

التى سبق واستعرضناها وعلى رأسها انخفاض معدلات الدخول وارتفاع الميول الى الاستهلاك هذا بالاضافة الى أن الدولة تميل فى الوقت الحالى نحو تحقيق العدالة فى توزيع الثروات والدخول وعدم تركيز تجميع الثروات والدخول فى أيد قليلة . وهذا عكس ما صاحب التصنيع فى انجلترا وفرنسا وألمانيا ، فلقد صاحب التنمية الاقتصادية فى تلك الدول انتشار وسيادة النظام الرأسمالى الذى كان يميل الى تركيز التمويل فى أيد قليلة كذلك فان المغالاة فى تخصيص نسبة مرتفعة لعمليات التنمية فى أولى مراحلها قد يكون عمل غير مرغوب فيه وذلك لما يؤدى من صعوبات ومشاكل ، ولأن تجميع الأموال الحقيقية سوف يصبح أسهل بمرور الوقت كلما تطورت النواحى الانتاجية لأن توجيه الاهتمام الى الاستفادة من التقدم الفنى فى الصناعة يؤدى الى خفض تكلفة تكوين رؤوس أموال جديدة هذا على اعتبار أن الموارد المتوفرة للانتاج ستبقى على ماهى عليه من حيث الكمية والنوع .
ويضيف أنصار الاعتماد على المصادر الداخلية لتمويل عمليات التنمية الاقتصادية حجة الى حججهم بذكر قصة التطور الاقتصادى الحديث بالاتحاد السوفيتى. فقد اعتمد الاتحاد السوفيتى فى تمويل عمليات التنمية الاقتصادية فى مراحلها الأولى على رؤوس الأموال الأجنبية [1] ، وعندما رأى النظام السوفيتى الجديد ضرورة التوسع فى التنمية وتطبيق نظام مشروعات السنوات الخمس لم ير بدا من الاعتماد على المصادر الداخلية فحدد الاستهلاك ونظم الانتاج ووجه جميع الفائض نحو ضروب الانتاج التى تراها الدولة . لذلك فان انخفاض المقدرة على الشراء لم يكن عائقا أمام التنمية طالما أن الدولة هى التى تختار المشروعات التى تتمتع بالأولويات والتوزيع . الا أن الوضع فى معظم الدول المتخلفة اقتصاديا ومنها مصر يختلف عنه فى الاتحاد السوفيتى . فلا شك أن نجاح التنمية الاقتصادية بالاتحاد السوفيتى — إن صح لنا أن نسميه نجاحا — كان نتيجة لحجم الموارد الطبيعية ودرجة صلاحيتها للاستغلال ولوفرة الأيدى العاملة ودرجة مهارتها فى الصناعة وغيرها من الأعمال . أما فى مصر

---

(1) راجع التطور الاقتصادى فى الاتحاد السوفيتى للمؤلف صفحات ٣٦–٣٨

فان الدولة رأت أن تتبع فلسفة اقتصادية مختلفة تتلخص فى اشراف الدولة على الانتاج والتوزيع تاركة للأفراد مجال الاختيار فى كل من نواحى الانتاج والاستهلاك ، معتزة بالابقاء على حرية الفرد الاقتصادية فى حدود السياسة العامة . لذلك فلا نستطيع الموافقة على سياسة تقييد الاستهلاك المطلق بغرض توفير الأموال اللازمة لعمليات النمو الاقتصادى .

وفى الهند نجد أن الآراء تميل الى الأخذ بمبدأ الاعتماد على مصادر التمويل الداخلية ويرون أن الاصلاح الزراعى وغيرها من السياسات التى تؤدى الى تحديد دخول الطبقات الغنية والى تقليل التفاوت بين الطبقات يتعين تلافى اضرارها عن طريق توسع الحكومة فى الاستثمار أو أن يحصل كبار الملاك على الايجارات ويوجهونها ناحية الانتاج المرغوب (١) . وكذلك يرون ضرورة تحديد استهلاك طبقة المستفيدين من الزارعين خوفاً من أن الزيادة فى الدخول المترتبة على قانون الاصلاح الزراعى تؤدى الى زيادة فى الاستهلاك فى معدلات الاستثمار (٢) . كذلك نجدهم يطالبون بضرورة ضمان حصول الصناعة على ارباح عالية وعلى أن تستخدم تلك الأرباح مرة ثانية فى ضروب الاستثمار المطلوبة (٣) .

ويركز فريق آخر توصياته فى ضرورة اهتمام الدول المتخلفة بالأيدى العاملة الغير منتجة وعلى الأخص وأن معظم الدول المتخلفة تعانى حاليا

---

(١) حدث فى اليابان أن قامت الحكومة بشراء الأراضى الزراعية من الاقطاعيين وتولت ادارة الأراضى والاقطاعيات متحملة ما كان على أصحابها من ديون والتزامات . ولقد نجم عن هذا الوضع أن أصبح لدى الاقطاعيين أموالا وفيرة – فى صورة بنكنوت أو سندات حكومية – ولم يعد عليهم التزامات أو ديون . فلما أعلنت الحكومة عن استعدادها لبيع بعض المصانع المملوكة لها والتى كانت أقامتها لتشجيع الصناعة والمساعدة فى وضع حجر أساس التصنيع فان طبقة الملاك القدامى بادروا الى شرائها ، فساعد ذلك على الانتقال بالمجتمع من مرحلة الزراعة الاقطاعية الى الصناعة الرأسمالية ، كما أدى ذلك الى المساهمة فى علاج مشكلة تدبير رؤوس الأموال .

راجع W. Arthur Lewis the Theory of Economic Growth, p. 237

(٢) Aspects of Industrialisation, op. cit., p.18

(٣) أنظر النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى – العدد الأول – ١٩٥٦ ص ٧

من ظاهرة البطالة المقنعة (١) . ولقد كثرت التقديرات عن البطالة المقنعة فى مصر الا أن الثابت أن نسبة كبيرة تتراوح بين ٢٥٪ ، ٥٠٪ من السكان الزراعيين يعتبرون فى حالة بطالة مقنعة (٢) . وطالما أن المساحة المحصولية لم تزد الا بنسب محدودة خلال الفترة الأخيرة ، كما أن الصناعة لم تستوعب الا عدداً محدوداً ، فان البطالة المقنعة مازالت قائمة بل ومتزايدة نتيجة للزيادة المستمرة فى عدد السكان .

٢ — ضيق السوق المحلية

تعانى الدول المتخلفة من انخفاض مستويات الدخول ومعدلات الاستهلاك وتؤدى أية زيادة فى الدخول الى زيادة فى الانفاق الاستهلاكى وعلى الأخص على المواد الغذائية ، بمعنى أن الميل الى الانفاق على المواد الغذائية فيها كبيراً (٣) وعلى العكس من ذلك تنفق الدول الصناعية المتقدمة حوالى ٢٠٪ من دخلها على المنتجات الصناعية — المنتجة محليا والمستوردة — بينما لاتنفق الدول المتخلفة الا نسبة تتراوح بين ٥ — ١٠٪ من دخلها على المنتجات الصناعية ومعظمها من الواردات الأجنبية (٤) . وتؤدى التنمية الاقتصادية الى زيادة فى الدخول وبالتالى زيادة فى الاستهلاك . وطالما أن الميل الى استهلاك المواد الغذائية كبير فان معظم الزيادة فى الطلب توجه الى المواد الغذائية .

---

(1) Some Aspects of Capital Accumulation in underdeveloped Countries, op.cit.

(٢) قدر الأستاذ كليلاند البطالة المقنعة فى عام ١٩٣٧ بحوالى نصف السكان الزراعيين وذكر أنه يمكن تخفيض عدد العمال الزراعيين بمقدار مليونين ، وعدد السكان فى الريف بحوالى خمسة ملايين . بل ويضيف الأستاذ كليلاند الى ذلك أنه باستخدام الوسائل الميكانيكية فان عدد العمال الزراعيين الفائض يصبح أكثر .

أنظر : Doreen Warriner. Land and Poverty in the Middle East, p. 33.

(٣) يقدر المنفق على المواد الغذائية فى الدول المتخلفة اقتصاديا بما يتراوح بين ٤٠ — ٥٠٪ من الدخل .

أنظر Aspects of Industrialisations op. cit. p.

(٤) المرجع السابق .

لذلك نجد أن التصنيع الواسع فى الدول المتخلفة اقتصادياً يستدعى مواجهة ثلاث مشاكل رئيسية :

(أولا) مشكلة تدبير المواد الغذائية الاضافية المترتبة على زيادة الدخول .

(ثانيا) مشكلة تصريف الفائض من الانتاج الصناعى .

(ثالثا) مشكلة تدبير المواد الأولية المطلوبة للصناعة .

مشكلة تدبير المواد الغذائية الاضافية :

يتعين على الدول المتخلفة اقتصادياً أن تولى انتاج المواد الغذائية عناية خاصة حتى لاتؤدى التنمية الى زيادة فى استيرادها والى تخصيص مبالغ أكبر من العملات الأجنبية كان يتعين استخدامها فى تدعيم أركان النهضة الاقتصادية والصناعية . ويذكر الأستاذ وليم آرثر لويس ان درجة كفاية الدول المتخلفة فى انتاج المواد الغذائية منخفضة على عكس ما هو موجود بالدول المتقدمة اقتصادياً . ففى كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة نجد أن نسبة تتراوح بين ١٢٪ الى ١٥٪ من السكان بقادرة على انتاج حاجة الدولة من المواد الغذائية – طالما توفرت الأراضى الزراعية المطلوبة – بينما نجد أن النسبة فى مصر ومعظم الدول المتخلفة الأخرى تزيد عن ٦٠٪ . بالاضافة الى ذلك نجد أن هذه النسبة الكبيرة من السكان لاتحقق انتاجاً يزيد عن نصف انتاج النسبة المنخفضة فى الدول المتقدمة [١] . كذلك نجدأن الدول المتقدمة تحقق زيادة سنوية فى انتاجية الفرد تقدر بحوالى ٢٪ . وفى مصر نجد أن نسبة كبيرة من السكان تعمل فى الزراعة وأنها بغير قادرة على انتاج حاجة الدول من المواد الغذائية ، كما أن معدلات انتاج الفرد لاتزيد من عام لآخر . ولا يرجع ذلك الى انخفاض الكفاية الانتاجية للزراعة المصرية – حيث معدلات الانتاج فى معظم الغلات والمحاصيل مرتفعة – وانما يرجع

(١) المرجع السابق .

الى أن مصر قد بلغت أقصى ما يمكن بلوغه من الانتاج فى حدود الامكانيات الحالية ، وان التوزيع الحالى فى الزراعة هو خبرة سنين طويلة .. ودراية كبيرة . كذلك لا يمكن زيادة الانتاج الزراعى عن طريق التوسع فى استخدام الأسمدة حيث أن معدلات استهلاك الأسمدة بلغت حاليا حدها الأقصى ، وأى انفاق جديد عليها لن تقابله زيادة فى الانتاج .

ولقد حاول العديد من الدول المتخلفة اقتصادياً علاج مشكلة انخفاض الدخول بالتحول الى انتاج محاصيل جديدة تعود عليهم بدخول أوفر . فالزراعة الرأسمالية أو التجارية التى صاحبت الثورة الصناعية أدت الى زيادة كبيرة فى دخول الدول المتخلفة . وفى مصر كذلك نجد أن الاهتمام بزراعة القطن والتوسع فيها أدى الى زيادة ملحوظة فى الدخول ، الا أن معدلات الاستبدال الدولية منذ فترة من الوقت مالت الى غير صالح الدول الزراعية ، كذلك نلحظ أن أسعار القطن اتخذت شكلا تنازليا ابتداء من عام ١٩٥٣ لذلك ليس أمامنا من علاج لمشكلة الزراعة سوى العمل على زيادة الانتاج — وعلى الأخص من السلع التى يوجد عليها طلب كبير مثل القمح والأذرة والخضر والفواكه . فاستصلاح أراضى شمال الدلتا وتنفيذ مشروع السد العالى والاستفادة من المياه الجوفية ستؤدى الى زيادة فى المساحات المنزرعة والمحصولية (١) . كذلك يتعين علينا اعادة النظر فى الغلات التى يجب زراعتها (٢) .

مشكلة تصريف الفائض من الانتاج الصناعى :

رأينا أن من المشاكل الأساسية التى تواجه التنمية الاقتصادية مشكلة ضيق الأسواق الداخلية . فالصناعات الجديدة التى يتعين اقامتها — لامتصاص

(١) السد العالى — المرجع السابق الاشارة اليه .

(٢) فمثلا يعد قسم الخضر بكلية الزراعة بجامعة عين شمس برنامجا لزراعة ٤٠٠ ألف فدان بالخضر لتصديرها الى الخارج ويقدرون أن البلاد ستجنى من وراء ذلك ١٠٠ مليون جنيه من النقد الأجنبى سنويا . أنظر جريدة الأهرام بعدد ٤ يونيو سنة ١٩٥٩

الفائض من الأيدى العاملة ولتحقيق زيارة فى الدخل القومى . قد تجد الكثير من الصعوبات بصدد التخلص من منتجاتها نظراً لانخفاض الدخول والمقدرة على الشراء ولأن نسبة بسيطة من الدخل تتراوح بين ٥٪ الى ١٠٪ – كما سبق ورأينا – تنفق على المنتجات الصناعية . لذلك يتعين اختيار الصناعات الملائمة للاستهلاك المحلى من ناحية ، والصناعات التى يسهل تصريف منتجاتها فى الأسواق الدولية من ناحية أخرى .

كذلك تواجه الدول المتخلفة اقتصادياً وهى بصدد تنمية اقتصادياتها بمشكلة الاختيار بين الصناعات الانتاجية والصناعات الاستهلاكية ، وبمعنى آخر أى الصناعات يجب أن توليها اهتمامها وعنايتها . ولمحاولة الاجابة على هذه النقطة نذكر أن الاستثمارات فى التصنيع تقسم بين أربعة قطاعات صناعية رئيسية هى :

(ا) صناعات المنافع العامة والتى تتخصص فى بناء رأس مال اجتماعى مستديم وتقدم خدمات ضرورية تؤدى الى خفض نفقات الانتاج فى ضروب الاستثمار الأخرى . وتشمل وسائل النقل والمواصلات وتوليد القوى ومشروعات الرى والصرف والتعليم والصحة وهكذا .

(ب) الصناعات الاستخراجية : وتختلف أهميتها من دولة الى أخرى تبعاً لنتائج المسح الجيلوجى . ويمكن الافادة من المنتجات المعدنية فى اقامة بعض الصناعات أو فى الحصول على عملات أجنبية ضرورية لاستمرار التنمية الاقتصادية .

(ج) صناعات الانتاج : فنجد أن الهدف الأساسى للتنمية الاقتصادية هو توفير قدر متزايد من عوامل الانتاج لتوفير كميات متزايدة من السلع الوسيطة اللازمة لانتاج الآلات ومعدات الانتاج الأخرى – أى توفير طاقات جديدة للصناعات التى تنتج الحديد والصلب والأسمنت والأدوات

الهندسية وهكذا . ويعتقد البعض أن التنمية الصحيحة تقتضى خلق قاعدة صناعية استثمارية تفى باحتياجات الجهاز الانتاجى من السلع الرأسمالية وبذلك تحقق لنا بناء انتاجياً سليما واستقلالا اقتصادياً غير منقوص [1] . ولاشك أن النهوض الصناعى يتطلب زيادة الاستثمار فى صناعات الانتاج وهذه ستؤدى الى زيادة فى عمليات تكوين رأس المال والنهوض بالانتاج عموما .

(د) صناعات الاستهلاك : يرى البعض انه من الضرورى انشاء مصانع تمد السوق بفيض من سلع الاستهلاك . فالزيادة فى الدخول المترتبة على التنمية الاقتصادية ستؤدى الى زيادة فى الطلب على سلع الاستهلاك ، لذلك يتعين على الدولة أن تعمل على توفيرها حتى لا ترتفع أثمانها . ومن الصناعات الاستهلاكية التى استهلت بها انجلترا وبعض الدول الأخرى نهضتها الصناعية هى صناعة المنسوجات . لذلك يقترح البعض بضرورة الاهتمام بصناعة المنسوجات فى الدول المتخلفة وذلك للأسباب الآتية [2] :

١ — مرونة الطلب على المنسوجات نسبيا ، فالانخفاض فى أثمانها يؤدى الى زيادة بنسبة أكبر فى الطلب عليها . ولقد استطاعت اليابان تحقيق برنامج انمائى واسع استهلته باقامة صناعات المنسوجات الرخيصة فتمكنت من غزو الأسواق العالمية .

---

(١) أنظر : التخطيط الاقتصادى فى مصر والهند للأستاذ محمود محمد ابراهيم — رسائل فى التخطيط القومى — ٦ — ابريل ١٩٥٧ ص ١٣

(٢) B. K. Shank, Agriculture and Industrialization, p. 102 - 103.

٢ – وفرة المواد الأولية المطلوبة للصناعة وعلى الأخص القطن والصوف أو سهولة الحصول عليها .

٣ – سهولة نقل المنسوجات الى الأسواق العالمية بتكاليف معقولة .

٤ – استخدام أعداد كبيرة من الأيدى العاملة والاستفادة من انخفاض أجورها وسهولة تدريبها على اتقان فنون الانتاج فى هذه الصناعة .

ويرى العديد من الاقتصاديين أن اقامة صناعات الاستهلاك فى البلاد المتخلفة يعد المرحلة الأول فى تصنيعها وأن هذه المرحلة سيتلوها نشاط الاستثمار وقيام صناعات الانتاج وعلى رأسها صناعة الحديد والصلب ، وكلما أطرد تقدم التصنيع بعد ذلك زادت أهمية صناعات الانتاج بالقياس الى الصناعات الأخرى . ويرى فريق آخر أن التنمية الصحيحة تقتضى خلق قاعدة صناعية استثمارية تفى باحتياجات الجهاز الانتاجى من السلع الرأسمالية [1] .

ونرى أن اختيار الصناعات يقتضى دراسة مدى وفرة وندرة عوامل عوامل الانتاج المختلفة فى الدولة . فاختلاف نسب عناصر الانتاج فى الدول المختلفة يؤدى الى اختلاف الأجور والمكافآت التى تحصل عليها تلك العوامل [2] فالبلاد المكتظة بالسكان مثل اليابان ومصر تنخفض فيها مستويات الأجور والبلاد التى توجد بها وفرة فى الأراضى الزراعية الخصبة مثل الولايات المتحدة وكندا تنخفض فيها أثمان الأراضى ، ومن البلاد كذلك ما تتوفر لديه رؤوس الأموال مما يؤدى الى انخفاض أسعار الفائدة . ويمكن أن نميز الحالات الرئيسية الآتية من ناحية الوفرة النسبية لعوامل الانتاج :

---

(١) أنظر التخطيط الاقتصادى فى مصر والهند ، المرجع السالف الذكر .

(٢) أنظر كتابنا ، اقتصاديات التجارة الخارجية ، المرجع السالف الذكر ص ١٩–٢٠

ظروف العرض النسبي لعوامل الانتاج	البلدة (١)	البلد (٢)	البلد (٣)
وفير	العمل	الأرض	رأس المال
متوسط الوفرة	الأرض	رأس المال	العمل
نادر	رأس المال	العمل	الأرض

فالبلد (١) تتخصص فى الزراعات الكثيفة والصناعات اليدوية والبلد(٢) تتخصص فى الزراعات الواسعة وفى انتاج اللحوم والصوف وهكذا والبلد (٣) تتخصص فى انتاج السلع الانتاجية والمنتجات المرتفعة الثمن . ومن رأينا أن تقوم الدولة قبل اختيار الصناعات التى تتمتع بأولوية فى انتاجها بدراسة وحصر مواردها الطبيعية والبشرية وغيرها . ودولة مثل مصر يتعين — نظراً لندرة كل من الأرض ورأس المال ووفرة العمل — ان تتخصص فى الزراعة الكثيفة والصناعات اليدوية . ولكن نجاح تلك السياسة — أى سياسة التخصص الدولى — تتطلب انتشار سياسة الحرية التجارية وضمان حصول الدول على مطالبها من العالم الخارجى وهو أمر غير متوفر فى ظل الاقتصاديات الحالية . ومن ناحية أخرى نجد أن اختلاف حجم المشروعات وبالتالى نفقة الانتاج يؤدى الى قيام التبادل بين الدول بالرغم من عدم التقيد بشرط الندرة أو الوفرة النسبية لعوامل الانتاج [١] .

ومصر تعتبر من الدول المتخلفة اقتصاديا والفقيرة فى مقومات الصناعة الثقيلة بالرغم من وجود الحديد الخام بوفرة فى جنوبها وفى بعض المناطق الأخرى . والتصنيع على نطاق واسع يحتاج الى خدمات مشتركة منها القوى الكهربائية ، الأعمال الهندسية ، تسهيلات النقل ، وفرة مواد الوقود الأخرى من منتجات بترولية وفحم وغاز وهكذا . وتلك الأشياء لاتتوفر بالمعنى الاقتصادى فى مصر مما يعنى أن على الصناعة الحديثة فى مراحلها

[١] المرجع السابق ص ٢١

الأولى أن تتحمل نفقات مرتفعة نسبيا بصدد عمليات الانتاج وهذا يستدعى ضرورة التدخل من قبل هيئات حكومية لتحديد الصناعات التى تتمتع بالاولوية (١) .

ونرى ضرورة الاهتمام بكل من الزراعة والتعدين لأنهما سيعملان على توفير المواد الغذائية المطلوبة للسكان بكميات متزايدة - كما سبق ورأينا - وكذلك سيمدان الصناعة بقسط وافر من حاجتها الى المواد الأولية ومواد الوقود . كذلك يتعين الاهتمام بالصناعة - لامتصاص فائض الأيدى العاملة والعمل على زيادة الدخل القومى - سواء أكانت انتاجية أم استهلاكية طالما توفرت مقوماتها النسبية أودعت اليها ضرورة التنمية الاقتصادية أو الاستقلال الاقتصادى (٢) .

ويعترض البعض على اقامة عدد من مصانع الغزل والنسيج ويعتبرون هذا العمل عبثاً ولايمكن أن يدخل فى نطاق خطة اقتصادية لأن الخطة - فى رأيهم - لابد وأن تتضمن نمواً مطرداً فى الطاقات الانتاجية للاقتصاد القومى فى مجموعه (٣) .

---

(١) يتعين أن تبدأ الدول المتخلفة مشروعاتها التصنيعية باقامة الصناعات التالية : الأسمنت - الطوب - الزجاج - القيشانى - الأوانى الخزفية - الصناعات الخشبية - صناعة حفظ الفواكه والخضر - المياه الغازية - البيرة - الصناعات التجميعية Assembly Plants - الصناعات القطنية - الرايون - صناعة الملابس - الأحذية - السجاير - الزيوت النباتية - الصابون . واذا كانت أثمان مواد الوقود معقولة وكانت انتاجية العامل ليست شديدة الانخفاض ، واذا كانت الأجور الحقيقية منخفضة فمن الممكن اقامة المصانع التالية : المسابك التى تستخدم الألواح المعدنية المستوردة واعادة تشكيلها - المنتجات الصناعية التى يوجد عليها طلب حقيقى يبرر اقامتها مثل العدد والأدوات الزراعية - سست الأسرة والمسامير - الأقفال - القطع المعدنية الصغيرة وعلى الأخص المطلوبة فى صناعة المبانى وهكذا .

أنظر Aspects of Industrialisation, op. cit. p. 14.

(٢) يتوقف التوازن فى الانتاج بين التوسع فى الانتاج الزراعى والصناعى على النسبة بين الميل الحدى الى استهلاك المنتجات الصناعية والميل الحدى الى استهلاك المنتجات الزراعية . أنظر المرجع السابق .

(٣) أنظر التخطيط الاقتصادى فى مصر والهند ، المرجع السالف الذكر ص ١٣ - ١٤

فاقامة مصانع للغزل والنسيج – فى رأيهم – تؤدى الى زيادة فى الطلب على بعض المواد الكياوية للصباغة والتبييض « ويمكن توفير تلك الكميات عن طريق الاستيراد أو انشاء بعض المصانع المحلية ، غير أن انشاء مصنع محلى لتلك المواد قد تحول دونه اعتبارات هندسية فنية لصغر الطاقة الانتاجية للوحدة المزمع انشاؤها ، واذا فرض واقيمت تلك المصانع الكياوية فان لايمكن استيعاب طاقتها الانتاجية الكاملة ولا يبقى أمامنا سوى الاعتماد على الاستيراد » (١) .

الا أننا لانتفق مع هذا الرأى لأن التوسع فى اقامة صناعة للغزل والنسيج فى مصر مثلا يكون باعثاً على اقامة وحدة – وربما وحدات – ذات حجم اقتصادى لانتاج المواد الكياوية المطلوبة واستيعاب منتجاتها . وكذلك فان التاريخ الاقتصادى يلقننا درسا مؤداه أن التنمية الصناعية فى انجلترا واليابان وغيرها من الدول بدأت بانشاء مصانع للغزل والنسيج والتوسع فيها بالرغم من عدم توفر مادة الانتاج الأساسية .

لذلك يتعين الاهتمام بالصناعات الانتاجية واقامة قاعدة صناعية استثمارية وكذلك الاهتمام بالصناعات الاستهلاكية التى تتمتع بسوق واسعة فى الداخل والخارج . ويتعين على الحكومة أن تعين الصناعة والزراعة فى تصريف الفائض من انتاجها فى الأسواق الخارجية حتى تتمكن من الحصول على مزيد من السلع الانتاجية وأدوات رأس المال .

وتتلخص سياسات تشجيع التصدير فى دولة مثل مصر فيما يلى :

(ا) عدم السماح بزيادة الأجور الحقيقية بل والسعى دائما بالوسائل الفنية والادارية نحو تخفيض الأجور الحقيقية . ويتعين على الدولة اذا أرادت الابقاء على معدلات الأجور السائدة

---

(١) أنظر Aspects of Industrialisation, op. cit. p. 14.

أن لاتسمح بزيادة مستويات أسعار السلع والخدمات وعلى الأخص الأساسية وتعمل من جانبها على توفير المساكن الشعبية وعلى أحكام الرقام على أسعار السلع الأساسية .

(ب) أصبح تشجيع التصدير عن طريق تقديم الاعانات من السياسات الغير مقبولة لأنه يؤدى بالتبعية الى تطبيق الدول الأخرى لنفس السياسة ، لذلك تتخذ سياسة الاعانات أشكالا أخرى منها الاعفاء من الضرائب أو تفضيل الحكومة للمنتجات الوطنية حتى لوكانت تفوق أسعار المنتجات الأجنبية بنسبةمعينة ، أو قد ترى الدولة حمايتها من المنافسة الأجنبية وعدم السماح باستيراد السلع الأجنبية المثيلة أو الشبيهة وهذا يمكن الصناعة من البيع فى الأسواق الداخلية ـ حيث الطلب قليل المرونة لعدم توفر أركان المنافسة الحرة ـ بأسعار مرتفعة نسبيا والبيع فى الأسواق الخارجية ـ حيث الطلب شديد المرونة ـ بأسعار منخفضة نسبياً .

ملحق (١)

العلاقة بين الاستثمار وزيادة الدخل :

من المعلوم أن نسبة رأس المال المستثمرة الى الانتاج Capital-output ratio تعادل مقلوب معامل انتاجية رأس المال Capital productivity coefficient وتتغير هذه النسبة تبعاً للنشاط الاقتصادى وتبعاً لاختلاف مستلزمات رأس المال بالنسبة للوحدة من الانتاج الاضافى ، كذلك يختلف مقدارها تبعاً لمرحلة النمو وهكذا .

وفى تقرير اقتصادى لهيئة الأمم المتحدة قدر معامل رأس المال فى منهاج التنمية الاقتصادية فى الافغانستان كما يلى (١) :

١ر٨	الى	١	فى القطاع الزراعى
١ر٢	الى	١	فى صناعات النسيج
٤ر٦	الى	١	فى مشاريع الأسمنت

وقد أمكن تقدير نسبة رأس المال الى الانتاج عامة فى منهاج التنمية فى الافغانستان بنحو ٢ر٧ الى ١ ، وفى الهند قدر معامل رأس المال فى كثير من مشاريع التنمية بحوالى ٢ الى ١ ، ويقدر البعض نسبة رأس المال الى الانتاج عموما بنسبة تتراوح بين ـ٢ الى ١ ، ٢ الى ١ فى أولى مراحل التنمية الاقتصادية ، أما فى المراحل التالية فان النسبة تصبح ٣ الى ١ ثم تصل الى ٤ الى ١ فى المراحل الأخيرة فى التنمية كما هو فى الدول المتقدمةاقتصاديا (٢)

وفى مصر تدل الاحصاءات على أن متوسط الزيادة السنوية للدخل الأهلى فى الخمس السنوات ١٩٥٢ ـ ١٩٥٧ كانت ٤ر٦٥٪ سنوياً ،

---

(١) راجع تقرير هيئة الأمم الاقتصادى عن آسيا والشرق الأقصى لعام ١٩٥٤ ص ٥٨ وما بعدها .

(٢) أنظر : يونس صالح الحريثى ، أساسات التنمية الاقتصادية ص ٧٢ وما بعدها .

وهى نسبة تزيد عن التقديرات العامة التى وضعها بعض الاقتصاديين للدول المتخلفة (١) .

ولقد قدرت لجنة التخطيط القومى بالاقليم المصرى أن الانتاج القومى فى نهاية خمس سنوات فى الاقليم المصرى يزيد بمقدار ١٦٠ مليون جنيه باضافة ٦٩٥ مليوناً الى الاستثمارات الحالية . ففى الصناعة سنحتاج الى استثمارات جديدة قدرها ٢٦٦ مليون جنيه لزيادة الانتاج بما قيمته ١١٤ مليون جنيه فيكون معامل رأس المال الى الانتاج فى الصناعة حوالى ٣ر٢ (أى أننا نحتاج الى استثمارات جديدة قدرها ٢٦٦ مليون جنيه لزيادة الانتاج بما قيمته ١١٤ مليون جنيه) ، أما فى الزراعة فقد قدرت لجنة التخطيط أن معامل رأس المال الى الانتاج يبلغ ٦ر١ (أى أننا نحتاج الى ١٥٥ مليون جنيه من الاستثمارات الجديدة لزيادة الانتاج بما قيمته ٩٩ مليون جنيه) (٢) ولقد شكلت لجنة خاصة لدراسة مشاكل تمويل الخطة الاقتصادية فى الاقليم المصرى ودلت نتائج دراساتها على امكان زيادة الدخل القومى خلال خمس سنوات بمقدار ٤٦٠ مليون من الجنيهات وذلك باضافة ٦٨٥ مليونا من الجنيهات الى الاستثمارات الحالية . وبعبارة أخرى اذا تمكن الاقليم المصرى من تحقيق استثمارات جديدة قدرها ٦٨٥ مليوناً من الجنيهات فان الانتاج السنوى يزيد بمقدار ٣٠٪ فى نهاية خمس سنوات وبذلك يكون معامل رأس المال ٥ر١ الى ١ . (٣) .

(١) أنظر مذكرة السيد وزير الاقتصاد المركزى للسيد رئيس الجمهورية فى ١٩٥٩/٦/٩ ص١

(٢) المرجع السابق ص ٦

(٣) قدر الانتاج السنوى فى عام ١٩٥٩ بـ ١٩٢٧ مليون جنيه ، ونتيجة للاستثمارات المقترحة يرتفع الى ٢٤٨٧ مليونا فى عام ١٩٦٣ . اذا تحقق ذلك فان الدخل الحقيقى للفرد يزيد بنسبة ملحوظة . ولكن لاشك أن معدل الزيادة هذا يزيد كثيرا عن المعدلات التى سبق ورأيناها لكل من الأفغانستان والهند وغيرها من الدول المتخلفة .

تم بحمد الله ، طبع هذه المجلة
بمطبعة جامعة الاسكندرية فى يوم الاثنين
١٤ ذى القعدة سنة ١٣٧٩ هجرية ، الموافق
٩ من مايو سنة ١٩٦٠

على محمد الهوارى
مدير مطبعة جامعة الاسكندرية

mining the course of the economic system. This, however, is not so in fact. For inasmuch as expectations are based on past experience, lagged values of the variables can be incorporated in the dynamic system as an expression of expectations. The only feature in current dynamic analysis for which it can be reproached in this regard is its tendency to confine such lagged values to those of the variable the expected values of which are in question. This is undoubtedly too simple a view of expectations and of the way in which they are formed. Lagged values of other variables which have bearing on the expected future values of a particular variable should be included in the explanatory system.

The second remark relates to the empirical import of current dynamic analysis. Here it should be noted that this analysis offers a rich variety of possible dynamic models without indicating which among this large variety of possibilities are the relevant models for the explanation of the behavior of actual economic systems or of particular portions of the time path of paticular economic systems. This glaring flaw in the efforts of current dynamic analysis was only too apparent in experience with respect to economic forecasting. This only means that for dynamic analysis a formidable task still lies ahead, namely, that of the econometric 'verification' of the various economic models which that analysis suggests. Unless and until such verification is undertaken, efforts in dynamic analysis will not have gone past the stage of mental exercises of little practical significance, along the same pattern as traditional pure theorizing in the economic field.

time a function of the excess demand or supply of the commodity. With this step taken, everything else in his system follows. Lange shows in a clear sequence how Samuelson's dynamic stability conditions are derived from this basic assumption.[1]

62. *Linear and non-linear systems* — Most economists in the past have been concerned with linear systems, with the exception of cobweb analysis. Linear system analysis is probably justified when the analysis is primarily concerned with stability in the small (i.e. for small displacements); and although the system is actually and in fact not linear. Analysis of stability in the small is certainly relevant since first order stability does depend on stability in the small.[2]

However, the analysis of non-linear systems, in spite of their complication, offers great advantages. Non-linear systems explain for the first time how fluctuations can be of a fixed amplitude regardless of the initial displacement. Moreover, non-linear systems, especially non-linear difference equations, offer such a striking variety of possible instability patterns as could never be thought of under linear systems.[3]

VI — SUMMARY AND CONCLUSION

63. In the preceding survey of the various methods of treating the time element in economic analysis, we have shown the various stages through which efforts in this field have passed. The development of analytical technique in this respect shows a definite progressive trend that cannot be doubted. This should not deter us, however, from making two critical remarks concerning this development.

The first relates to the role of expectations in modern dynamic analysis. Recent developments in dynamic analysis have the appearance of eliminating the role of expectations as an influence deter-

1. Lange, *op. cit.*, Appendix, pp. 94—6.

2. See Samuelson, p. 290.

3. See Samuelson's diagram on p. 303 and his table on p. 305. This qualitative behavior which he illustrates there is derived from the 'simple' difference equation on p. 303.

stability where the order and rank are of the same degree as the number of commodities.[1]

On the basis of the Hicksian stability conditions, Lange introduces his concept of the positive monetary effect, which is the core of his analysis in *Price Flexiblity and Employment.* The monetary effect (positive or negative), is, in fact, the reverse side of Hicks' excess demand for a commodity (negative or positive), since, as Lange points out, an excess supply of a commodity is equivalent to an excess demand for cash balances, and vice versa. The Hicksian stability condition reduces to the form that equilibrium is stable only if the divergence of the price of the commodity (or factor) from the equilibrium price results in an excess demand for cash balances (negative or positive) when all other prices have changed proportionally, a result which tends to work in the reverse direction to that of the original change in price.

We shall not discuss in detail the factors which help to statbilise the economic system by helping to bring about a positive monetary effect. It suffices to enumerate here these factors, which are, first, the inelasticity of (expectations except probably for the case of the interest rate); second, the existence of free international trade; and third, the absence of oligopolistic and oligopsonistic behavior.[2]

61 *Samuelson's dynamic stability conditions* — In order to judge the question of the sufficiency and necessity of the Hicksian stability conditions, Samuelson develops a system of dynamics of his own. This system is based on making explicit the assumption implied both in the Hicksian and in the Walrasian analyses that an excess demand for a commodity makes its price rise and an excess supply makes its price fall. In the Hicksian and the Walrasian analyses this obviously is assumed since the excess demand or suply required by their stability conditions are not important in themselves but because they help to restore the price to its equilibrium position. This process of the restoration of the price to its equilibrium position is precisely the core of Samuelson's analysis of dynamic stability. His assumption with regard to that process is quite simple: He makes the rate of change in price in relation to

1. Lange, *op. cit.*, p. 93,

2. For details, see Lange, *op. cit.*

sloping. From this starting point, a dynamic model can be constructed to show the pattern of variation of price with respect to time, and by mathematical manipulation this condition can be found to imply that the slope of the supply curve must be greater algebraically than that of the demand curve as a condition for stability. [1]

Samuelson shows that this is not the true dynamic stability condition, in the sense that it is not general enough but applies only to the specific model chosen by Walras. He goes on to show that, with other models as a starting point (e. g. the Marshallian model implied in his theory of long run normal price or that underlying his offer curves in the *Pure Theory of Foreign Trade*, or the cobweb models), different stability conditions can be arrived at. In addition to this limitation, the Walrasian stability condition is fit only for partial analysis since it neglects the effect of the variation of one commodity's price on other prices.

60. *The Hicksian stability conditions* — Hicks stepped in to remedy this lack in the Walrasian condition by calling an equilibrium stable only if a price other than the equilibrium price results in the same Walrasian consequences "when all other prices have adjusted themselves so as to maintain equilibrium in their respective markets". According to Hicks, a system of multiple exchange is perfectly stable if a rise in the price of a commodity causes an excess-demand: First, when all other prices do not change; Secondly, when some of the other prices change; Thirdly, when all the other prices change so as to maintain equilibrium in their own markets. If the first or the second conditions are not realised (the third is indispensable), the equilibrium is called 'imperfectly stable'.[2]

Lange calls 'partial stability' what Hicks calls imperfect stability. According to Lange, partial stability 'of order m' designates stability when only m prices are adjusted (the rest of the prices remaining constant). He calls this partial stability 'of rank m' if, in addition to the above, higher orders than m are unstable. In this sense, Hicks' perfect stability is the extreme form of partial

1. See Samuelson, *op. cit.*, p. 263.

2. *Value and Capital*, p. 248.

Samuelson took the third step by making explicit the implication underlying the Hicksian and Walrasian analyses. Before we go into the detail of the analysis we want first to decide what we mean by stability.

58. *The meaning of stability* — The concept of stability is by no means a uniquely defined concept, although in economics it has come to take a conventional meaning among many writers. Frequently, a dynamic system is considered stable so long as its fluctuations remain bounded (i. e. do not go out to infinity). The term may be used also to mean approximately repetitive movement of a dynamic system. The conventional meaning of stability, however, is that every motion of the dynamic system approaches the position of equilibrium in the limit.[1] In this sense, Hicks defines stability as that quality in the dynamic system which makes "a slight movement away from the equilibrium position ... set up forces tending to restore equilibrium".[2]

This, however, is what is meant by stability in a general sense. Samuelson calls this type of stability "perfect stability of the first kind". It is called of the first kind to distinguish it from stability of the second kind which is stability in the sense of bounded fluctuation as indicated above. Both of these can be either in the small or in the large, the first meaning stability only with respect to small displacements from equilibrium.[3] In addition to this classification of the different types of stability, we shall later come to the discussion of stability of a certain order or of a certain rank, a distinction adopted by Lange [4].

59. *The Walrasian stability conditions* — According to Walras, it is necessary and sufficient for an equilibrium position to be stable that, in the neighbourhood of that equilibrium position, "a price above the equilibrium price causes excess supply, and a price below it causes excess demand." In other words, the Walrasian stability condition is that the excess demand function be negatively

1. See Samuelson, *op. cit.*, pp. 333—4 and p. 261.

2. *Value and Capital*, p. 62.

3. *Foundations*, pp. 261—2.

4. *Price Flexibility and Employment*, Appendix.

berg pointed out, since the profit in the last stage is certain to be temporary, yet an expansion of consumer demand can be assumed on one basis or another, as for example on the basis of an expansion of consumer credit facilities. This expansion of consumer demand raises the prices of consumer goods in the last stage of production, a rise which is transmitted to the more remote stages (from the consumer) as a result of the increased demand from the previous stages, until the price rise reaches the first stage of production, when the effect of the rise will be an increase in output. A wave in the reverse direction (i. e. heading to the final stage) starts in which each stage starts to expand production, financing its expansion with created credit, prices rising (as a result of the production lag) until they finally fall when the last stage expands its production of consumers goods. The first part of the model is a clear illustration of a model based on the income generation lag.

26. *Evaluation of the method of sequence analysis* — From the above, it is to be noted that sequence analysis and the moving equilibrium analysis are fundamentally similar in that they both rely on a unit period within which variation is supposed to be negligible. The advantage of the former analysis over the latter is that the existence of time lags is incorporated as a main feature. We must not forget, however, that the source of the dynamic movement of the system lies primarily in the concept of the disappointment of expectations. In the following discussion, we shall see a new type of analysis in which this whole approach is discarded for a new type in which the source of instability is simply and solely the patterm of quantitative variation through time which is assumed.

C. Recent developments in dynamic analysis

27. *Stability analysis and dynamics* — During the present decade, outstanding progress in the analysis of economic dynamics was achieved through Samuelson's contribution to this field. The track that led into the formulation of the new theory of dynamics was the attempt to investigate the conditions for the stability of the economic system. As we shall soon see the first step in stability analysis was taken by Walras. Hicks then generalised the Walrasian stability conditions to the case of general equilibrium. And, finally,

level. On the basis of these assumptions, Lundberg shows the type of fluctuations that are liable to arise from trying to maintain production at the assumed level. In this model, the disappointment to the planned production appears in the form of unintended changes in investment. We shall soon see that this is not the only alternative nor in fact the true picture of real life. In all this analysis, Lundberg uses numerical examples to illustrate his models, with different assumed quantitative relationships.

54. *Model sequences based on the expenditure lag : The Robertson sequence* — In contrast to the Lundberg model, Robertson bases his model on the importance of the expenditure lag, the other two lags, the production lag and the income lag, are considered to be unimportant.

Robertson divides time into short periods which he calls days. He then proceeds on the following assumptions : First, that the consumption of one period is determined by the income of the preceding period. Second, that the level of output and hence of income payments in one period depends on the sales of the same period. The discrepancy between intended savings and investment is here assumed, in contrast to the Lundberg model, to be solely in the form of unintended changes in savings.

Roberson applies the above concept of the importance of the expenditure lag in his analysis of the conditions for an even expansion. On the assumption that people keep a certain proportion of their income in the form of cash balances which they do not spend in the same unit period in which they received that income, Robertson goes on to prove that financing an assumed expansion with created credit will not be inflationary so long as the created credit does not exceed the "induced lacking" of circulating money which arises from the rise in income.

55. *A model sequence based on the income-payment lag* — The Swedish economist Johannson has built a model sequence based on the choice of the lag between expenditure and the response of production (and hence income-generation) as the fundamental lag. Although his starting point, the assumption of general rise in the wage level which gives birth to an expansion on the last stage of production (the nearest to the consumer) is questionable, as Lund-

53. *Model sequences based on the production lag*—Wicksell's cumulative process based on the discrepancy between the market rate of interest and the real rate of interest, is a pioneer work in sequence analysis. He starts with a stationary state. Entrepreneurs borrow from the banks the existing quantity of money to finance current production, only to receive the same amount back (plus interest, if interest is admitted to exist in the stationary state, which is denied by some economists like Schumpeter) in the form of sale-receipts to pay back their debts to the banks. Here Wicksell notes that the existence of the production lag may be neglected: production and expenditure may be considered simultaneous.

In the dynamic state, however; the importance of the production lag reappears. When, as a result of a discrepancy between the market and the natural rates of interest, say, as a result of lowering the former below the latter, the entrepreneurs start borrowing for expansion, they pay out to the factors of production additional income for which no equivalent in goods is coming forth on the market, at least for a while. Prices rise, with wages following on their heels, in an infinite upward spiral. The production lag has started the whole process.

The same idea underlies Keynes' model sequence in his pure theory of the credit cycle in the *Treatise on Money*. In order to finance an assumed expansion in consumer goods production, banks have to create credit since the saving-investment sphere is assumed to be in equilibrium. The created credit is injected into the income stream with no simultaneous increase in production, and the price spiral starts. Only when production starts to come forth do prices tend to go back to their previous level.

The production lag has also been utilised by E. Lundberg in his model sequences in the *Theory of Economic Expansion*. Lundberg considers the consumer's lag as unimportant, in the sense that he chooses to assume that people dispose of their incomes in the same unit period in which they receive them. In other words, the consumption lag is assumed to be always within the period. His unit-period is the production planning period. At the beginning of each period, producers plan their outputs on the basis of the experience of the preceding period, their output being both for covering expected sales and for keeping up their inventories at a normal

the cumulative effects of certain stimuli, which give birth to continued lack of equilibrium[1].

The problem is thus one of the timing of reactions and their distribution over time. To account for both these elements, reaction must be referred to time periods. This is not merely a formal problem, but a real issue as we shall soon see.

51. *The unit period* — The choice of the unit period is the first step in sequence analysis. This choice is of analytical importance since both too short and too long a period are undesirable. A very short period is undesirable because reactions do not take place to very small changes. This is the phenomenon we referred to above when discussing the problem of discontinuity of reactions. Moreover, a very small period would amount to a partial analysis since then other things remain almost unchanged. The analysis loses all explanatory value as to causality and becomes a mere registration of events.

On the other hand, a very long unit period will not take account of important changes since changes that happen within the period are neglected. The concept of the unit period is thus relative : it is a sort of operational time.

The concept of a unit period, together with the assumption as to the pattern of quantitative variability of reactions with respect to time, take care of the distribution of these reactions over time. Thus there remains one more problem: the problem of time-lags.

52. *Time-lags* — Among the infinite number of time-lags, certain possibilities are picked out as being fundamental. Then, the plausibility of the sequence depends on the choice of such time-coefficients as well as on the other simplifying assumptions. The fundamental time-lags are the following: The first is the production lag, i. e. the lag between the incurrence of costs and the resulting output. The second is the expenditure lag, i. e. the lag between the paying out of costs and their expenditure by the income recepients. The third is the income lag, i. e. the lag between the expenditure of income and its reappearance as income through the productive process.

On the basis of the choice of the time lag, different model sequences have been constructed. We shall try to illustrate this by sample model sequences.

1. S. Kuznets, *op. cit.*

of the economic system as being in disequilibrium even with reference to the short period (e.g. Hicks' week). In other words, attempts to adjust to successive positions of disequilibrium should be conceived of as continuous. Besides being unrealistic, such continuity is impossible. Even our consciousness of the element of time itself is discontinuous. However small the period chosen for which no adjustment takes place, it still is an equilibrium period, and perfect continuity remains an illusion. On the other hand, human capacity for the registration of events, and even more so, for the evaluation of these events and the amendement of plans accordingly is far from being perfect. Thus the choice of the unit period for the analysis as a period of registration, a period of planning, or any other period, is a matter of method and not of principle, and Hawtrey's criticism appears to be not well-conceived.

However, Hawtrey is right in criticising Hicks for paying little attention to the problem of time-differences. The treatment of these has been best undertaken by 'sequence analysis'.

B. Sequence Analysis

49. *Time differences* — We have seen that equilibrium analysis takes account of time differences by examining equilibrium after different spans of time, through the division of adjustment time into short and long periods. It is assumed, however, that in the short period, supply and demand are simultaneous variables. In fact, they vary consecutively; the sequence of variation is of considerable importance. We have already discussed one method of attacking the problem of time-differences, namely, cobweb analysis. In the present analysis, however, the problem is given fuller treatment.

50. *Aspects of time differences* — Time differences have two aspects. The first is the existence of lags, i. e. of retarded reaction to certain occurences; the second is the prevalence of disproportionality of effects either because these effects, although equal in absolute terms, occupy different time spans, so that considered as rates per time unit they are disproportional; or, because in absolute terms, although they may occupy the same time-spans, they are disproprortional. The latter type of disproportionality is the result of

forward market is explained by Hicks as arising from the less persistent need to hedge planned purchases than planned sales, since new processes can usually be postponed"[1]. This alledged tendency of speculation to stabilise the economic system is severely contested by many writers. We have already referred above to the possibility of its being more of a destabiliser. It might however be more conducive to an understanding of the problems of speculation to distinguish between the ideal in itself and its possible misuses in practice.

In analysing the effect of current development on expectations a useful tool has been devised by Hicks, namely, the concept of the elasticity of expectations. This is defined as "the ratio of the proportional rise in the expected future price of x to the proportional rise in the current price." Rise is to be understood as either positive or negative. The use of this tool will become clear when we come to discuss the question of the stability of the system in development.

48. *Estimate of the method of moving equilibrium* — In a review of Hicks' book, Hawtrey condemns his method as no more than a glorified statics. "In parts III and IV", says Hawtrey, "prof. Hicks turns to 'Dynamic Economics'. His method, however, amounts to little more than a glorified statics. He posits a series of equilibrium positions at short intervals (called 'weeks' though not necessarily actual weeks), and the admixture of dynamics consists in the inclusion of forecasts of prices and of rates of interest in the motives determining equilibrium. The essentials of a dynamic system, the investigation of a state of disequilibrium, and the relative rates of progress of the corrective tendencies set up, he hardly touches on."[2]

This criticism on the part of Hawtrey is unfair. Hicks recognises that over time the system is in continuous disequilibrium. So much is distinct improvement on theories which conceive of the economic system as tending to a long run equilibrium. If this is not deemed sufficient, the only remaining possiblity is to conceive

---

1. J. R. Hicks, *op. cit.*, pp. 135—9.

2. R. G. Hawtrey, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 102, pp. 308—9.

much loss. On the other hand, in so far as this type of reaction does not completely offset the threat of loss, they require in calculating their alternative plans that this threat be covered. This reasoning should provide a sort of limitation on the concept of discounting for risk, since all risk is not covered by this expensive method. Only risk which could not be otherwise met is covered in this fashion. It is evident that both methods involve a cost over and above the cost that would be necessary under conditions of perfect certainty; but it is a necessary, socially justifiable type of cost, except probably in so far as such risk is created by social action.

47. *The movement of equilibrium: inconsistency of expectations*. Up to this point, the similarity between traditional static analysis and this type of analysis, aside from refinements, is obvious. The real progress in economic theory does not lie in analysing and refining the theory of planning at a point in time; it lies in the investigation of the development that follows such planning once it has been made. The great deficiency of traditional theory is that it slighted the complications of the process that follows by the assumption of stationary conditions, or, what is equivalent, at least in the long-run.

The theory of the moving equilibrium, on the other hand, treats the dynamic process as a series of moving equilibria, the source of the movement of which is the continuous disappointment of expectations arising from different causes of inconsistency. As we have seen, analysis in terms of the disappointment of expectations may be only a formal garb which hides beneath it the implication of equilibrium analysis if the process of disappointment is conceived of as leading to a final long run equilibrium. This, however, is not what underlies the theory of moving equilibrium. The process of change in real factors is continuous; and along with it, the process of the disappointment of expectations.

The source of the inconsistency of expectations may lie in the inconsistency of price expectations, the inconsistency of plans, or the incorrect foresight of wants. An exaggerated sense of risk i. e. a lack of confidence, may be another source of imperfection. Out of these possible sources of disequilibrium, the first two, however, tend to be offset, though never completely, through the coordinating influence of forward trading. The need for the speculator on the

of expected prices does not imply such measurability: the order of the probability can be taken as a mere ranking of the subjective acceptability of these expected prices to the planner. The denial of any possibility of finding the 'risk premium' (e.g. as in Hart) can be answered by the fact that dealings in the futures market are common. In fact, the psychological tinge which so many writers do not like about the treatment of uncertainty can be avoided in precisely the same way as in the theory of consumer demand, namely, through indifference analysis. An indifference map can be constructed for buyers or for sellers; the curvature of the indifference curves on such amap indicates the 'degree of the unwillingness to bear risk'.

The 'effective price', so-called, is thus "the most probable price discounted for risk", and is the relevant price for the choice among intertemporal alternatives.

The existence of uncertainty is of great importance since it is this factor which limits the period of planning of purchases and sales. This is because as planning extends into the future the degree of uncertainty grows at an ever increasing pace, while at the same time the planner becomes more and more unwilling to bear risk. This is the factor that limits the planner's 'economic horizon' to a finite period.[1]

46. *Flexibility of plans as a reaction to risk* — The discount of expected prices for risk is one way of reacting to the presence of uncertainty. The planner does not decide to carry out his plan unless, beside being optimum, it also covers the possible loss arising from the disappointment of his expectations. It is, however, absurd of a planner who is almost sure that he will have to make some changes in his plan as time goes on to make an unalterable plan depending on the coverage of possible loss from complete scrapping of his plan in case his expectations are disappointed. The cost of providing for a flexible plan should almost unexceptionally be less than that arising from such absurd behavior. This is why the reaction of planners to uncertainty is two-sided: On the one hand, they try as far as is feasible to make plans which will be capable of being adapted to changed conditions without

1. Lange, *Price Flexibility and Employment*, ch. 6.

marginal revenues. This rule is obviously logical since behavior according to the marginal principle, which is the meaning of rationality (Viner) requires, not only the equalisation at the margin of costs and revenues intratemporally, but also that equalisation intertemporally, the discount factor being allowed for, so that any reallocation through time of cost incurrence or receipts is unprofitable.

45. *The prognosis of the future : uncertainty of expectation-* The solution to the problem discussed above, depended, it should be noticed, on the assumption that some method has been devised to reduce uncertain expected magnitudes to a comparable basis with present magnitudes. This was arrived at in Smithies' article through the assumption of the certainty of prediction. Most writers, however, try to find better solutions.

In his *General Theory*, Keynes suggests a method of approach to the problem as follows. "By his expectation of proceeds (i.e. the entrepreneur's) I mean therefore that expectation of proceeds which, if it were held with certainty, would lead to the same behavior as does the bundle of vague and more various possibilities which actually makes up his state of expectation when he reaches his decision."[1] This is, however, too vague to be of any utility in analysing the problem of uncertainty.

The commonly accepted analysis of uncertainty is a little more sophisticated. Expected prices, it is acknowledged, are not 'subjectively certain', but are a set of possible values. The degree of uncertainty of the most probable price depends on the range (meaning by this the 'practical range', i.e. the range excluding the tails) of the probability distribution. The difference between this most probable price actually expected with uncertainty and the same price expected with certainty is called the 'risk premium'. To reduce an uncertain expected price to a certain one, the risk premium is added (for a seller) or deducted (for a buyer).

Such a method of reducing uncertain to certain prices is opposed by many writers. In the first place, we should bear in mind, in case we might not accept the idea of the measurability of psychological attitudes, that the concept of the probability distribution

1. J. M. Keynes, *The General Theory*, p. 24n.

43. *Planning at a point in time* — Planning at a point in time involves two steps : First, it is necessary to make a prognosis of the future, i. e. a calculation at the given point in time of the possible effects of actions that are intended to be undertaken in the future, noticing that an intended action at any point in time may impose a constraint on the freedom of choice among different patterns of behavior in the future. Second, once this prognosis of the future is made, the planner comes to the choice among different alternative plans, a choice which partly depends on his valuation attitudes. This latter problem of choice among alternative plans is the easier to dispose of, so we shall discuss it first.

44. *The choice among alternative plans : the assumption of maximising behavior* — Once the prognosis of the future has been made, and future magnitudes have been reduced to a comparable basis with present magnitudes, the problem of choice among alternative plans becomes easy to solve on the assumption of maximising behavior. The familiar outcome of such maximising behavior under static conditions is the rule that the planner equalise marginal cost and marginal revenue. Some writers apply the same rule under dynamic conditions (e. g. Harrod in the *Trade Cycle*). This is equivalent to assuming a hand-to-mouth behavior on the part of the planner. If the possibility of holding inventories is taken into account, the possibility of a time allocation of costs different from the time allocation of sales (neglecting the period of production) becomes evident.

The problem resolves itself into investigating the condition for maximising the present value, or for that matter the value at any other point in time (the maximum at one point remaining always a maximum since all compared magnitudes are proportionally discounted or accumulated towards the other points) of the difference between prospective outlays and prospective yields. The solution for such a problem is through the distribution of production among the various period of the plan so as to equalise discounted marginal costs and the distribution of sales so as to equalise discounted marginal revenues.[1] Maximum present value is attained by the equalisation of discounted marginal costs and discounted

1. A. Smithies, "The maximisation of profits over time with changing cost and demand functions," *Econometrica*, vol. 7, pp. 312—318.

"of reducing the dynamic problem into terms where it becomes formally identical with that of statics. This way is the treatment of the dynamic process as a series of moving equilibria".

To preserve the essentials of static analysis, Hicks adopts Marshall's method with some amendement. He discards the Marshallian tripartite division of adjustment time as suitable only for partial analysis, not for a general analysis involving the whole system. His analytical time-period is the 'week', defined as "that period of time during which variation in prices can be neglected." This operational week in not necessarily identical with the calender week.

The concept of the week makes possible the treatment of the process of change as a series of moving equilibria.

The influence of the future on present actions is taken account of through the concept of planning combined with the concept of expectations. According to Hicks' definition of the week, the week should be the planning period. He thus assumes that planning is made every week on a certain day which he calls Monday, the market day. It is admitted that this is not the way things happen in actual life, since, first, the planning period differs as among the different firms; and, second, since the willingness of the different planners to make major alterations in their plans also differs.

Taking account of the future, however, involves some difficulty arising from the fact that expected future magnitudes are uncertain, a fact which destroys the basis of comparability between these magnitudes and present magnitudes. To get around this difficulty, the most probable expected price is adjusted, positively or negatively, by an allowance for risk, which depends on the probability of the expected price, on the one hand, and on the dispersion of the probability distribution, on the other. Hicks admits, however, that such treatment is not entirely satisfactory. The two factors which are deemed not to promise to permit of treatment with his tools are, in the first place, the influence of the willingness to bear risk; and, in the second place, the influence of the riskiness of one part of the plan on the rest of that plan. We shall discuss below the influence of the element of risk on the attitude towards flexibility of plans.

On the other hand, some writers argue that, since the attempt to find a new equilibrium is the motive behind dynamic reactions, the concept of equilibrium is an adequate basis for understanding empirical interrelationships (in the from of a moving general equilibrium). One of these writers, R. W. Souter, blames human limitations arising from the complexity of economic phenomena. The real problem of dynamics, he maintains, is, first, to make the analysis comprehensive, to include the whole economic system; and second, to make it quantitative, by finding the quantitative interrelationships of fundamental categories over time. We shall presently see that this position has many influential adherents.

A. The Economic process as a series of moving temporary equilibria

42. *The moving equilibrium* — From our previous discussion of the Marshallian method of analysis it must have become evident that Marshall's conception of the working of the economic system is one in which the system is always tending towards some equilibrium defined by the relevant initial conditions. The system, if left to its own endogenous tendency, is conceived of by Marshall as finally settling to a long run equilibrium. But the system is not left to its own endogenous influences, it is supposed to be continuously receiving shocks from factors outside that system; always more or less seeking after an equilibrium that in itself refuses to remain put. The concept is one of a moving equilibrium, but the movement of the equilibrium is attributed to factors outside the system.

A progressive step is made when the same concept of a temporary tendency towards an equilibrium which is constantly shifting is based on factors inherent in the system. Instead of escaping throught the easy device of 'exogenous' factors, factors from within are called upon for an explanation of dynamic movement. This step is achieved by expectation analysis such as that provided by Hicks.

In *Value and Capital,* Hicks asks the question : Is it possible in dynamics to use the same method of analysis as in statics? And he answers in the affirmative: "There is a way," he says,

V — ALTERNATIVE WAYS OF BUILDING A DYNAMIC SYSTEM

40. *Dissatisfaction with statics* — By now, dissatisfaction with equilibrium economics must have become evident. It seems that equilibrium economics has fallen into the error of generalising from the fact that the actions of individuals (households or firms) tend towards some equilibrium norm, to the belief that the whole economic system tends in that direction. This dissatisfaction with equilibrium analysis has led many economists to propose different methods of attacking the problem of dynamics.

41. *Shall we build on statics?* — Once it is decided that some more adequate dynamical system of explanation has to be constructed, a fundamental question arises as to whether it is advisable to start with the basic static structure and introduce into it the necessary dynamic elements; or to adopt a more fundamental approach by replacing static assumptions by dynamic ones.

J. M. Clark decides to answer this question by reference to a criterion : If dynamic assumptions differ only in a mechanical (i. e. quantitative) way from the static ones, then they can be used and supplemented. He, however, tries to prove that they differ qualitatively (or chemically, as J. S. Mill calls it). This he does by surveying the assumptions proper to dynamics, concerning human motives, freedom of exchange and other institutions, the existence of 'collective' persons, the ethical forces, and so forth. These are found to be qualitatively different from the assumptions made by static analysis. His conclusion is that "dynamic study must not be cast in static molds".[1] This, however, does not mean that he considers statics as useless, for according to him statics still has its own place.

The same conclusion is arrived at by Kuznets in his above mentioned article. In fact, as he states it, one of the main objectives of that article was to advocate a more promising direction than that indicated by equilibrium theory. After having discussed the concept of time-differences, the basis for his assault on equilibrium analysis, he characterises that analysis as a "blind alley" and advocates the discard of the concept of equilibrium and simultaniety.[2]

---

1. J. M. Clark, *ibid.*, pp. 47—8, 69—70.

2. S. Kuznets, *ibid.*, pp. 399, 414.

incorporation of expectation analysis into economic theory as "the stepping-stone to dynamic analysis".[1] The contribution of the so-called Swedish ex-ante analysis to the understanding of economic phenomena and to the solution of some of the most sterile controversies (e. g. the controversy around the equality of saving and investment) is only too well recognised. This, however, does not change the fact that many of the analyses that utilise the factor of expectations as a basic part of their system are no more than refinements of the simpler 'comparative statics' type of analysis.

39. *Business cycle theory and expectation economics* — The revolt against the inadequate treatment of expectations came about in the from of business cycle theories that tend to stress the influence of the psychological element. The distinction between real causes and psychological causes of the business cycle is rather one of emphasis, since every economic fact has its psychological aspect. Moreover, real and psychological causes are intimately related.

The stress of the role of expectations has become fasionable through the influence of the Swedish School and the Keynsian School; although fairness to the older writers demands the interpretation of their theories as referring to expected quantities even if they frequently failed to emphasise expectations.[2]

The earlier forms of psychological theories, however, tended to discuss only one aspect of the expectation problem, namely, the variation during the cyclical phases of the uncertainty of expectations. These are the theories of 'errors of optimism and pessimism".

These errors are unlikely to play an important role where stationary conditions or perfect foresight are assumed. Yet, since this is not the case such errors do inevitably occur. The source of such errors is primarily attributable to errors in forecasting arising from the fact that production takes time and to the lack of coordination of entrepreneurial plans. The reason why such errors do not tend to cancell out, but instead tend to work in the same direction, is the common mutual generation of psychological attitudes; in other words, the fact that they are not statistically independent.

---

1. Lundberg, *ibid*, p. 175.

2. Haberler, *ibid.*, p. 38n.

indicated by the equilbrium point. This was, in fact, acceded by one of the proponents of expectation analysis, Ohlin, who finally characterises the Marshallian curves as a form of ex-ante analysis. The neglect of expectations in static equilibrium analysis should not, however, be underestimated. For as we have seen, the assumption of stationariness is ultimately nothing but an evasion. Similarly, the assumption of unitary elasticity of expectations has been a major source of classical neglect of the possibility of inherent instability in the economic system, as we shall see.

38. *Is expectation a dynamic element?* — In discussing above the place of expectations in economics, we pointed to that group of economists who refuse to incorporate its analysis in their systems. Of this group, Haberler calls expectations 'non-operational concepts' since their verification requires recourse to the method of introspection. Under the influence of modern behavioristic psychology, he points to the possibility of completely dropping this 'psychological link' between the present and the future in favor of explanations based on 'observable phenomena'. The only credit he gives to the concept is that it helps to remind us of the inaccuracy of the so-called laws of dynamics.[1]

Although it is disputable whether explanations based exclusively on a behavioristic approach are entitely satisfactory, we shall soon find that more recent tendencies in the field of economic dynamics are in the direction of eliminating all reference to the problem of expectations. The main objective of such a tendency is probably to make feasible the task of statistical verification. The problem of evaluating statistically the important dynamic relationships was handled in a number of pioneer studies by Tinbrgen with the objective of facilitating the construction of concrete dynamical models. The recent tendency in dynamic analysis, as is shown by Samuelson, seems to be in the same direction.

This, however, does not mean that the concept of expectations as an analytical tool is useless. On the contrary, the first step in progressing with dynamic analysis was probably by the more profound analysis of this phenomenon. Many writers consider the

1. G. Haberler, *Prosperity and Depression*, 1941, pp. 252n, 254.

of stationary conditions, we obtain a double gain in simplification: on the one hand, as a result of the persistence of the same conditions, expectations finally become through trial and error identical with the expectation of the position of equilibrium, i. e. become correct expectations; on the other hand, as a result of that same persistence, people have no basis for expecting future prices to change. We thus avoid all possibility of instability arising from the side of expectations. The assumption of perfect foresight logically follows from the assumption of a stationary economy.

36. *Static expectations* — A less drastic assumption is that of static expectations. This assumption states only that present prices are expected to continue, without necessarily implying that such expectation is correct; in other words, without assuming stationary conditions. The advantage of such an assumption is that it simplifies the problem of intertemporal relations of supply and of demand as we shall soon indicate.

The implication that expectations are not necessarily correct leaves room, however, for disequilibrium arising from the disappointment of expectations. In the Marshallian analysis, such disequilibrium persists until the position of equilibrium is reached. Since the temporary equilibrium, however, is not an equilibrium with reference to a longer period, equilibrium in the long run is the only position where the realisation of expectations is a persistent phenomenon (on the assumption that no disturbing outside influence takes place). This, however, is merely equivalent to the question-begging assumption of the stationary state, as was noted above.

37. *Expectations and Marshallian analysis* — The rolè of expectations in the Marshallian analysis is clearly explained by Lerner.[1] Both the supply and the demand schedules in the Marshallian analysis are groups of anticipated (ex-ante) positions with only the point of intersection as the consistent equilibrium point (ex-post), which is realised. This should be understood to mean that, at each 'false' price, the buyers and sellers plan the buying or selling of the quantities indicated by the demand and supply curves, but these plans are not realised until they coincide with the position

1. A. P. Lerner, "Ex-ante analysis and wage theory," *Economica*, vol. IV, new series, pp. 436—449.

However drastic such limitations might be, the analysis certainly indicates a possible flaw in the structure of equilibrium analysis. The implied attack on the belief in stability was the first step in stability analysis, which, as we shall see below, was an immense impetus to the development of adequate dynamic models. In fact, the cobweb theorem was the first sophisticated model of non-linear dynamic systems that received adequate treatment.[1]

34. *The attack on the tendency towards equilibrium : the influence of expectations* — The infuence of expectations on the stability of the economic system was not investigated to a tolerable extent except comparatively recently. The reason for this is that economists for a long time were in doubt as to whether expectations and the problems connected therewith, e. g. the problem of uncertainty, lie within the scope of economics. In fact, many economists maintained that all such issues were outside the economist's competence (e. g. L. Robbins). If this is accepted, expectations must be taken as data and their variability over time must not be investigated. This attitude towards expectations takes the form of assuming perfect foresight or static expectations, both of which are unsatisfactory as we shall point out later. Evidently, what has to be taken as data in economics and what has to be taken as variable is a matter of the boundaries between the social sciences. Since, however, the social sciences each investigates a part of a single whole, their separation especially in general broad subjects that relate to questions of policy is extremely artificial and harmful. Such separation can only be tolerated in limited fields, so that considering a factor as a datum or as a variable should depend on two elements : a temporal element, the length of the period under consideration; and a spatial factor, the breadth of the subject under consideration.

35. *The assumption of perfect foresight* — The traditional way to evade the problem of expectations is to concentrate on the hypothesis of the stationary state. This is the method of the Austrians in general. On the assumption of stationary conditions, "we can reasonably assume that experience of these constant conditions will lead entrepreneurs to expect their continuance; so that it is not necessary to distinguish between price-expectations and current prices, for they are all the same". Thus, as a result of the assumption

1. Samuelson, *ibid.* p. 339.

adjustment on the supply side, since sudden placement of goods on the market is not likely to meet with an easily adjustable demand. However, even then, demand takes time to get adjusted to new market conditions.

A fertile source of instability is the possibility of erroneous expectations. Erroneous expectations lead to fluctuation which in its turn aggravates the problems of forecasting and renders the making of correct estimates more difficult. The assumption that producers always expect current market prices to continue is not realistic. This effect of expectations becomes more pronounced when we remove the assumption of the absence of any production lag and that of the absence of carry-over. We shall see below, however, that it is usually maintained that it is not the expectation of the equilibrium position which contributes to more stability, but the inelasticity of expectations. The idea is, as we shall find later, that inelastic expectations lead to beneficial effects of substitution over time in a form which will alleviate excess demand or excess supply as the case may be.

32. *Cobweb models with more than a one-period lag* — The common cobweb models are based on a one-period lag between the change in price and the response of supply. If the lag is of two periods, the effect of the price change in the first period will appear, on the assumption of complete discontinuity, only in the third period; the effect of the change in the second period will appear only in the fourth, and so on. We thus obtain models of fluctuation which are similar to the time series of price fluctuation of some of the agricultural commodities, especially cattle and hogs. The same analysis can be applied to more than a two period lag.

33. *The limitation of cobweb analysis* — We have pointed to the fact that cobweb analysis is a good approximation to the price fluctuation pattern of some agriculural commodities. Even in this field, cobweb analysis has limitations. In the first place, the response of the supply of agricultural commodities is usully less on the upward side than it is on the downward side. Secondly, the assumption of a precise lag is not realistic. It is not true, moreover, that the only factor that affects supply is the price of the previous period, although it should be noted that the neglect of other factors is in harmony with the assumption of equilibrium analysis that other things remain equal.

elasticities are equal; the convergent type, when supply is less elastic than demand; and the divergent type, when supply is more elastic than demand. The figures for the illustration of these models are familiar, and I shall therefore dispense with them. Leontieff has shown that the supply and demand curves may be of an erratic shape so that they present one type of fluctuation or the other only within limits.

31. *The result of refining the cobweb assumptions* — The assumptions underlying cobweb analysis are to some extent unrealistic. It is interesting to see whether the refinement of these assumptions yields a more or less stable system. In the first place, adjustment is never completely discontinuous except in a number of cases primarily of agricultural commodities. If we assume continuous adjustment of supply the criterion for a convergent system changes. As Kaldor pointed out this criterion becomes whether the rate of adjustment on the supply side is less than that on the demand side. Kaldor's procedure was to devide the period of adjustment of supply into ultra-short subperiods whose corresponding supply curves were derived from the long run supply curve. The same was applied to the demand side. And the technique of cobweb analysis was applied to these ultra-short periods. Kaldor's conclusion, however, is doubted by Abramovitz on the ground that the short run supply and demand curves become so complicated as the periods progress that no definite answer is possible. He remarks, nevertheless, that, since supply becomes more and more inelastic as divergent fluctuation proceeds, there is a limit to divergent movement.

The type of adjustment pattern that is implied in Marshallian analysis is more in conformity with that proposed by Lange. Assuming full and immediate adjustment of demand, it is natural that, if the quantity supplied is not identical with the equilibrium amount, adjustment would come gradually through small steps of increase in supply, price changing continuously until equilibrium is reached.[1]

The possibility that demand may not adjust itself instantaneously is another possible source of instability. The more ready adjustment of demand is certainly helped by the continuity of

1. See Abramovitz, *op. cit.*

equilibrium position as defined by the traditional analysis does exist, it will not necessarily be reached because of the instability arising from neglected time-discrepancies. The analysis that has been undertaken to demonsrate this possibility is the familiar 'cobweb theorem'.

The name 'cobweb' was given to this theorem by N. Kaldor in 1934. The theorem itself was simultaneously and incidentally developed in its three types by Henry Schultz and J. Tinbergen, both of whom show the importance of a lag in the production response to price changes; and by Umberto Ricci who showed the importance of differences in the numerical values of the elasticities of supply and demand.[1]

When the process of adjustment is examined, interesting possibilities appear. The first attempt towards adjustment must necessarily be insufficient since the classical assumption of perfect knowledge or perfect mobility is not realised. The pattern of subsequent adjustments, however, depends on a number of factors. With regard to these factors, the cobweb analysis makes the following assumptions :

1. It assumes that adjustment is completely discontinuous: each adjustment being achieved in one step.

2. The time required for adjustment is assumed to be identical regardless of the size of the adjustment.

3. No lag exists between changes in the rate of input and changes in the rate of output.

4. The reaction of demand to changes in the market conditions is assumed to be instantaneous.

5. Producers are assumed always to expect the present price to continue.

6. Business carryover is neglected.

According to these assumptions, subsequent adjustment would depend on the numerical values of the elasticity of demand and supply. The continuous type of cobweb is obtained when these

1. M. Ezekiel, "The cobweb theorem," *Quarterly Journal of Ecnomics*, vol. 52, pp. 255—480. Also in *Readings in Busines Cycle Theory*, pp. 422—442.

29. *Marshall's defense of the procedure of neglecting the effects of the exchange process: the effects are only income effects* — Marshall was obviously conscious of the fact that a difference does exist between a system where adjustment to equilibrium is almost instantaneous as a result of perfect competition and one in which the attainment of equilibrium is a prolonged process of trial and error. Yet, somehow, he did not seem to recognise the possibility that buyers and sellers supposedly excluded according to his analysis would enter the market. On the hypothesis that contracting is still confined to the buyers and sellers defined by equilibrium analysis, he rightly affirms that the effect of the adjustment process is only an income effect. This is because, if the same contactors are in the market, the fluctuation in price is equivalent to an impoverishment of those who buy at higher than the equilibrum price or sell at a lower price compensated by a corresponding enrichment of those who happen to be their partners. These are obviously income effects, in the nature of a redistribution of income between buyers and sellers. And since the part of an individual's income spent on one commodity is usually small, these income effects can be neglected. This is completely in harmony with Marshall's convention of neglecting income effects.

Hicks, however, in spite of the great care that he took in his static exposition to isolate the income effect, agrees here with Marshal that it is probably insignificant. [1] He adds the argument that the fact that gains to buyers mean losses to sellers and vice versa, has a dampening effect on the possible disturbance arising therefrom.

It is however clear that both Marshall and Hicks neglect the possibility analysed by Chamberlin. As he rightly affirms, in the course of price fluctuation both some excluded buyers and some excluded sellers have a chance to contract; and there is no reason at all to suppose that they do not take that chance.

30. *The attack on the tendency towards equilibrium: the possibility of persistent disequilibrium from time-disctepancies* — Among the limitations on the device of describing the economic process as tending towards equilibrium is the possibility that, although the

1. *Value and Capital*, p. 129.

process on the final equilibrium has been resorted to by F. Y. Edgeworth; this is to assume that the market permits of recontract. In each of these cases, the final position of equilibrium would be identical with that defined by equilibrium analysis.

Such assumptions are, however, an obvious violation of the conditions of actual life. Perfect competition is far from being the prevalent form of market organisation. The process of recontract is only realised in exceptional markets, such as auction markets. To take these as a typical case for analysis would be merely an escape from the complications of the problem. As Chamberlin puts it, "movements towards and fluctuations about equilibrium characteristically leave a trail of actual prices behind them which may not be revised but which are final."[1]

The result of price fluctuations is that the amount sold will be greater than the amount defined by equilibrium analysis. Put in other words, the result of price fluctuations is that the equilibrium amount as defined by equilibrium analysis should sell, not at the price determined by that analysis, but as a higher price. The reason for this is that "for all prices higher than the equilibrium one, supposedly excluded sellers have a chance to dispose of their goods, and there is no reason why some of them should not do so. Similarly, supposedly excluded buyers may be included when fluctuations carry the price below equilibrium."[2] Thus, the actual volume of sales will lie somewhere between a minimum (the equilibrium amount as defined by equilibrium analysis) and a maximum (the quantity if all excluded buyers and sellers have actually contracted). They obviousaly will do that with sellers and buyers who are not excluded; but the result is, from the point of view of the quantity, as though the excluded buyers and sellers have contracted with each other. The quantity bought can be larger than the traditional equilibrium amount by as much as they would contract.

On the basis of this analysis, Chamberlin condemns speculation, since its ultimate result is to increase the price. We shall see below that other writers praise speculation as the force that acts as a coordinator under a non-planned system. We shall leave this discussion until later.

1. E. H. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, 1946, pp. 25-9.
2. Chamberlin. *ibid.* p. 27.

cases it is true that altermative assumptions render the analysis so complex that enough justification is thereby claimed for the cruder assumptions.

27. *The attack on the tendency towards equilibrium : the system has no tendency to cancell random changes* — The belief in the tendency of the economic system towards equilibrium is based on an implicit belief in the capacity of that system to withstand random changes. Obviously one way in which this belief can be arrived at is by assuming a strong dampening effect in the system. Frequently, however, the cancelling effect is ascribed to a cruder source, namely, that as a result of randomness and proportionality of effects, these latter tend to cancell each other. This false contention has been challenged by many writers. Kuznets, in the above-mentioned article, states as one of its main objectives the establishment of the thesis that "the economic system is not a stable system which reacts to random changes by cancelling them instantaneously or after a while". He indicates that taking account of time differences (see below), the possibility of this cancelling of random effects is almost completely excluded, and we have in its place cumulative effects. This is because, in order for random effects to cancell out, they should be more or less proportional, as rates of change per unit of time, and of differently distributed signs. The first of these conditions is not realised because differences in time spans of adjustment mean disproportionality. The second is not realised because, as was shown by the work of the Russian statistician Slutzky, it is in the nature of random frequency that such events would come, from time to time, in clusters of the same sign — a phenomenon which has been used to explain the regularity of cyclical fluctuations by some business cycle theorists.

28. *The exchange process itself affects the final equilibrium : the equilibrium position defined by equilibrium analysis is faulty* — The equilibrium position defined by equilibrium analysis is a deduction from the basic initial conditions which this analysis assumes. No account is taken of the fact that in real life the path by which this final equilibium is attained may affect the position of final equilibrium. This is equivalent to assuming that this final equilibrium position is attained instantaneously, an assertion which would be true if the conditions of perfect competition are assumed. Another way to get around the difficulty arising from the effect of the exchange

Other writers attack the validity of the traditional assumptions underlying equilibrium analysis. Of this group is A. Loewe. He analyses the different business cycle theories and notices that most of them attack some of the basic assumptions of equilibrium analysis. The anti-theoretical group of business cycle theories (e. g. theories of Hardy and Pigou) attack the assumption of rationality. Others like Aftalion and Cassel take for granted the existence of unstable conditions and start their analysis by assuming a phase of the business cycle. The quantity theorists, along with Sombart and Liefmann attack the assumed cancelling influence of the system; partial disturbances are presented as giving rise to general ones. Fisher stresses the phenomenon of time-discrepancies. Thus, a large number of business cycle theories try to find an explanation for the business cycle in denying an assumption made by equilibrium analysis.

This criticism of equilibrium theory is not well-received by many writers. They deny that equilibrium economics assumes without qualification complete rationality, immediate adjustment or equal time spans of adjustment. This is obviously true, but it neglects the fact that all this is introduced into the system merely as qualifications not as an integral part of its structure and reasonning.

In defense of equilibrium analysis, writers like Carrel define economic theory as the necessary relationships derived from the two basic assumptions of scarcity and rational action, thus implying that economic theory is not required to conform to facts or to explain them, since it is merely a logical structure based on given initial assumptions. All that should be required of économic theory according to this view is logical consistency.

This, however, is an extreme conception of what the role of economic theory is. Economic theory is not supposed to be merely a collection of mental exercises. Society is confronted with problems which it is essential for it to solve; and the role of all speculation should be to do its share in helping to solve these problems. This requires that economic analysis conforms as much as is feasible to actuality to the degree that is required by the type and broadness of the problem. It is a valid crticism therefore to contend that the basic assumptions of a given analysis are remote from the facts which it purports to explain, although in many

method arising from the 'ceteris paribus' clause are neglected. This is the source of the traditional cleavage between 'real' and 'monetary' economics.

25. *In the long-run, things do not remain constant* — Even within the realm of the individual industry, partial analysis is confronted with insuperable difficulties when it comes to the discussion of long run effects. The reason for this is that effects are analysed on the basis of the given initial conditions which are assumed unchanged. In the short run, these initial conditions can be assumed unchanged as a form of approximation to reality, since their rate of change throught time is relatively small; in the long run such an assumption is unjustifiable. The result is that partial analysis is more of an approximation to reality when it deals with short run effects than when it deals with the long run.

26. *The revolt against statics: the attack on the tendency towards equilibrium* — We have already mentioned the fact that the greatest impetus to dynamic analysis came from the attempt on the part of the economist to deal with the phenomena of the business cycle. In fact, in the face of persistent cyclical fluctuations, economists were justified in their disappointment with a body of theory that affirmed the existence of a strong tendency towards equilibrium and that movement away from equilibrium is but a temporary aberration. In the search for a more adequate explanation of reality, economists did their best to find out the reasons for the failure of the equilibrium method. Various views were offered.

Some writers (e. g. E.Lederer) criticised equilibrium theory for not taking into account the type of 'social economy' in which we live. By social economy, he obviously means the existing economy with all its sociological elements, as distinct from a hypothetical 'pure' economy. This in itself is sufficient to indicate to us the limitations of such criticism. For, in the first place, pure economics in a strict sense cannot possibly exist. In the second place, the inclusion in a system of explanations of sociological characteristics of an economy is a matter of judgement based on the needs of the investigation at hand. Still the criticism is quite significant in the sense that traditional economic theory excluded from its framework sociological characteristics which are deemed to have important explanatory value.

23. *The impotence of static analysis in analysing development: the escape throught the concep of 'exogenous factors'* — The assumption of 'ceteris paribus', together with the belief in the convergence of the system towards equilibrium, end ultimately in the necessity of a stationary state in the long run : a fiction which is so far from reality that some explanation of actual development, even within the framework of the industry which partial equilibrium analysis takes as its umit, has to be given. The static analytical system itself cannot give such an explanation; hence it is forced to ascribe development to factors outside the scope of that system. These are the so-called 'exogenous factors'. It is obvious that, if these factors are to be included in the system as variables and not as data, the ceteris paribus device has to be abandoned. This device, however, is the backbone of partial analysis; hence the conclusion that if we want to have an explanation of development which is at the same time part of our general system of explanation, partial analysis has to be discarded[1].

24. *The sum of partial analyses does not explain 'total' development: the error of transfer* — Even if we accept the above method of partial analysis as a moderately adequate way of providing an idea of development in the particular industries, this method is completely incapable of explaining total development. The reason for this is once again the 'ceteris paribus' assumption. For if it is acceptable to take other things as constant when one is speaking of a single industry, there is much less ground for making such an assumption when the total economy is the subject of investigation. The change in the categories assumed constant is in many cases the precise objective of total analysis, as is the case with total income.

The method of explaining the total economic process with the aid of partial explanations has resulted in what is commonly termed 'the error of transfer', i. e. the error of transferring partial analysis to the analysis of the whole economic system. Here, the picture of the economic system is given as a collection of partial markets in which the relative prices of the different commodities are determined, with the quantity of money coming in to determine the actual price-level. When such a procedure, is followed the limitations of the partial

1. Lundberg, *ibid.*, chapter 1, sections 1 & 5.

embarked on a severe onslaught on that method. The need for dynamics arose from two facts. First, the fact that real phenomena are always changing and that mere qualitative apprehension of their change was deemed insufficient; and, second, the tremendous importance which the phenomenon of economic development has come to assume at the hands of modern economists.

This onslaught on statics took various forms each of which concentrated on a particular aspect of that method. One line of attack was that directed against the *ceteris paribus* device which is basic for the static method.

Writers who attacked this device differentiate between the use made of it in mechanics and that in economics. In mechanics, they maintain, this device is acceptable since the condition of the independence of forces is satisfied. This, however, is not the rule in economics since factors interact so that a change in market conditions usually does not leave other things equal. In the first place, such a change in market conditions changes other factors quantitatively, as in the case of the effect of a change in wages on efficiency. In the second place, it changes them qualitatively, as in the case of the effect of a change in knowledge on the quality of competition (through combinations, etc.). In the first case, we have quantitative interdependence among factors; in the second, we have qualitative interdependence. The existence of this latter type of interdependence is especially important since it does not only mean that static assumptions have to be modified quantitatively to conform to reality, but also that they are qualitatively invalid.[1]

The real importance of this criticism lies in the warning it gives against neglecting the influnce of the economic process on the basic initial conditions which the analysis assumes. It is not, however, a serious criticism if we grant static analysis the common argument that it is merely a step towards a more complicated approach. Whether we do in fact grant this argument is a matter of personal opinion, but the fact remains that we need the more complicated approach, and this criticism has the advantage of making us bear in mind one of the elements that are abstracted from.

1. M. Abramovitz, *Price Theory for a Changing Economy*. See also J. M. Clark, "The relation between statics and dynamics", in *Economic Essays in Honor of J. B. Clark.*

has a special market in which he is well-known, and which he cannot extend quickly; and that therefore, though it might be physically possible for him to increase his output rapidly, he would run the risk of forcing down very much the demand price in his special market, or else of being driven to sell his surplus production outside on less favorable terms."[1] This is in other words nothing more nor less than the familiar monopolistic competition explanation based on product differentiation as put forth by Chamberlin. Yet still Marshall does not consider this the basic explanation. His basic explanation is that industries which are subject to increasing returns are "in a transitional state, and it must be conceded that the statical theory of equilibrium of normal demand and supply cannot be profitably applied to them".

21. *The recognition of continuous change and of time-discrepancies* — After having considered 'the famous fiction of the stationary state', Marshall plainly recognises the limitations of such an approach. In the first place, the assumption of constancy of certain factors is far from reality: "Every economic force is constantly changing in action, under the influence of other forces which are acting around it". In the second place, although the primary utility of the fiction of the stationary state is to enable us to get around the time factor involved in the production process, no attempt is made to conceal the real nature of the categories involved. It is explicitly stated that "all these mutual influences take time to work themselves out." In the third place it is frankly stated that "as a rule, no two influences move at equal pace." The factor of time-discrepancy between different effects is well stated. It should be noticed however that no attempt has been made on the part of Marshall to construct an adequately dynamic system to take account of these elements. Obviously, what he had in mind is to give an approximation to the facts through his avowedly inadequate analysis and to provide at the same time for the necessary qualitative reservations by pointing out the limitions of his method[2].

22. *The revolt against statics : the attack on the ceteris paribus device* — In the light of the pressing need for a dynamic system, the shortcomings of statics became obvious, and economists

1. *Ibid.*, p. 501.

2. Marshall, *ibid.*, p. 268.

necessary introduction, made so by the extreme complexity of the phenomena studied. For this reason, he warns against expecting such a method to be helpful in analysing the long-run problems of progress and development. For such analysis, not many factors can be assumed constant. The method breaks down, and we are more or less constrained to have recourse to "a more philosophical treatment of society as an organism." We have pointed however to the mistake of believing that, because of their complexity, biological phenomena need any fundamentally different method of attack than that applied to physical phenomena. It is not to be doubted that his assertion as to the crudeness of the statical method is correct, but the remedy should lie in the use of the more advanced equipment of handling physical phenomena.

20. *The case of increasing returns* — The same general concept of the biological nature of economic phenomena is applied to the business firm. The temptation of applying to it the tool of static equilibrium leads to the neglect of the fact that it is always in a state of organic growth or decline, through extending its internal and external economies in the one, and through the rise of competitors or the decline in its managerial effectiveness in the other. In the short run, the adjustment of the firm to internal and external economies is confronted with difficulties so great that it is more likely to be subject to the law of increasing costs. In the long run, however, more time is allowed the firm to adjust, so that the phenomenon of increasing returns may appear. It is thus because of the biological nature of the firm, because of its constant evolution, because it is never in the equilibrium in which the economist puts it, at least in the long run, that it may in fact be found producing subject to increasing returns. Marshall therefore blames the statical equilibrium method for its impotence in explaining this case of in creasing returns. [1]

This final judgement rendered by Marshall does not however mean that he was unaware of other possible explanations of the difficulties experienced in the analysis of the case of increasing returns. In fact, he offers the explanation that has later become popular through the writing of monopolistic competition theorists. "It should however be noted that in many industries each producer

1. Marshall, *ibid.*, pp. 500—501.

18. *Is the Keynesian system static or dynamic ?* — From this quick survey of the Keynesian system, it is obvious that it can only tell us what conditions are necessary for the attainment of full-employment, and why the economic system can be in equilibrium before that stage has been attained. It does not analyse the process of change of the variables involved in the economic process. The Keynesian system is then of the nature of the traditional 'comparative static' type. It is obviously a refined type of comparative statics, in which a great deal of dynamic elements are involved. The most important among these should certainly be the analysis and incorporation into the system of the factor of 'expectations'. An attempt to construct a more general dynamic model which includes the Keynesian model as a special case has been undertaken by Samuelson.[1] In fact he proposes two different models: (*a*) A model based on a differential equation which makes the rate of change in income with respect to time a function of the difference between intended saving-investment and actual saving-investment[2]; and (*b*) A model based on a difference equation in which consumption in one period is considered as being partially a function of the income of the preceding period. Samuelson uses these two models to determine the possible signs of variability of the involved unkowns with respect to the given parametric functions. The method in fact helps to clarify some possible modes of variation; although the final conclusion arrived at by Smuelson is that "the only theorem which remains true under all circumstances is that an increase in the amount of money must lower interest rates if the equilibrium is stable".

IV — THE LIMITATIONS OF EQUILIBRIUM ANALYSIS

19. *Marshall's own conception of these limitations : the analysis of progress and development* — We have had a chance to point out above Marshall's concern about treating what are in fact biological phenomena with the tools of a mechanical method. Marshall's defense of such a procedure was, we remember, that it is a

1. Samuelson, *ibid.*, pp. 278-283.

2. What Samuelson means is to assume the mutual consistency of saving and investment plans. Thus saving-investment whether planned or realised would be equal. Intended saving-investment in this sense however can be disappointed through inconsistency with other factors.

Of this type is, e. g., Hayek's model in *Das Neutrale Geld*, where he abstracts from the influence of money by assuming away the existence of savings. Robertson also, in *Banking Policy and the Price Level* makes the same abstraction by expounding his system in real terms through the transfer of the partial mothod to total analysis. It is obvious that such methods have the advantage of bringing out the influence of real factors on the economic system, but it hardly needs mentioning that this is only part of the explanation of real life.

Another factor, the assumptions with regard to which have given rise to various models is 'capital'. Examples of systems based on the assumption of the variability of the stock of capital are afforded by the Böhm-Bawerkian and the Wicksellian systems. The core of these systems is the phenomenon of the variation of the stock of capital through the variation in the degree of rounaboutness of production (i. e. in the marginal productivity of time).[1] Other systems take the quantity of capital as given. Of this type is the Keynesian system. This latter system is, par excellence, the commonly applied type of aggregative analysis.

17. *The Keynesian system* — The Keynesian system has been so frequently analysed by different writers, that we shall confine ourselves only to a cursory survey of it. Beginning with given supplies of labor and capital, Keynes builds his system on three psychological reaction functions : (a) The consumption function; (b) The schedule of liquidity preference; and (c) The schedule of the marginal efficiency of capital. With a given quantity of money, the system is determined: 1) From the schedule of liquidity preference, the quantity of money determines the interest rate. 2) The interest rate determines the amount of investment from the given marginal efficiency of capital schedule. 3) From the amount of investment, the total amount of income is determind through the investment multiplier which can be derived from the consumption function. Only expectations of these categories which are mutually consistent are realised. This analytical framework is used by Keynes to show that however large the quantity of money is, the rate of interest does not fall sufficienly to ensure full-employment, since after a certatin limit it stops falling because of the expectation of its rise. This is taken as a basis for justifying supplementing private by government investment.

1. Lundberg, *ibid.*, ch. 2, sect., 4.

equilibrium' on the statical level. This was the stage which Samuelson refers to as the stage of counting equations and unknowns. The system is therefore static; the investigation of the uniqueness of the stability of the solution is a mere corollary of the main problem. The process of trial and error (tâtonnement) does not change the essentially static character of the analysis.

We shall come later to the discussion of whether it is more desirable to build a dynamic system on the basis of the already known static system. It suffices to point out now that attempts to introduce time into the Walrasian system have been laborious and not always very successful.[1] Many writers therefore advocate the abandonment of the statical approach in favor of a more promising one.

C. Aggregative Equilibrium Analysis

15. *A new approach?* — Total or aggregative analysis is concerned with total categories, i. e. the summation of individual categories. Hence, partial analysis is in this sense also aggregative, although it is concerned only with aggregates for an industry. Total analysis applies more specifically to those types of analysis concerned with aggregates for the whole economy.

16. *Type of aggregative analysis* — Different models of aggregative analysis are arrived at according to the various assumptions that can be made with regard to the variability of the factors involved. A given system of explanation considers a factor variable within the system if account is given of its mode of variability on the basis of the given initial conditions. Other variables may be considered as varying outside the system of explanation in the sense that the system does not consider itself responsible for affording an explanation of their variation. Obviously, the explanatory value of any system must depend on its 'degree of variance'; i. e. on whether its choice of what is variable and what is not conforms to real life.[2]

The existence of money, and the resulting influence of the variation in its quantity and its price, have been abstracted from in a number of aggregative analyses, the so-called real analyses.

---

1. Lindahl, *ibid.*, p. 33.

2. Lundberg, *ibid.*, ch. II, sect. 3.

tendency to adjust to the equilibrium position defined by the new conditions. The traditional analysis, however, takes account of the fact that adjustment takes time and that the rate of adjustment differs as among the different factors involved, by examining equilibrium after different spans of time. This is the method adopted by Marshall in his tripartite division of adjustment time. "We shall find", says Marshall, "that if the period is short, the supply is limited to the stores which happen to be at hand; if the period is longer, the supply will be influenced, more or less, by the cost of producing the commodity in question; and if the period is very long, this cost will in its turn be influenced, more or less, by the cost of producing the labor and the material things required for producing the commodity".[1] That the implication of this procedure is the attainment of a new stationary state is clear from the concept of the long run, provided no new disturbances take place. For, as Marshall himself notes, the theoretically perfect long period requires the adjustment of the factors of production and the factors necessary to produce these factors, and so on, which is another way of saying that it implies the stationary conditions.[2]

B. General Equilibrium Analysis

13. *A different theory of the economic unit and of interdependence* — General equilibrium analysis is subjective: its economic unit is the 'individual', whether a household or a firm. This distinguishes it from the Marshallian type of analysis where the individual lies in the background. Another distinguishing feature is that, instead of focusing on the conditions of 'internal equilibrium', i. e. equilibrium within the economic unit, it pays much attention also to the problem of 'external interdependence', i. e. interdependence among the different units.[3]

14. *The Walrasian general equilibrium system is static* — The problem which Walras investigated was that of finding the solution for a set of simultaneous equations descriptive of certain initial conditions. His broblem was that of the 'determinateness of

1. Marshall, *ibid.*, p. 330.
2. Marshall, *ibid.*, p. 379n.
3. Triffin, *ibid.*, pp. 3—15.

take few forces at a time. Then, as the influence of these becomes more or less acquainted with, "more forces are released from their hypothetical slumber".[1]

11. *The stationary state as a first step in partial analysis* — The fact that partial analysis intends the fiction of stationary conditions as a first step in the analysis is explicitly stated by Marshall. He defines the stationary state as that state in which the "general conditions of production and consumption, of distribution and exchange, remain motionless". It is to be noted that what is defined as remaining motionless is not the economic system, since the economic system is never motionless; what are assumed to be motionless are the 'conditions' underlying supply and demand. This stationary state is not investigated, however, for its own aske; for, per se, it is insignificant and irrelevant to the conditions of actual life. It is a means of making applicable the unsophisticated statical method.[2] For the great advantage of the assumption of stationary conditions lies in its implication of the constancy of the stock of capital, i. e. in the absence of net capital accumulation (investment); since then, according to the famous illustration given by Pigou, the existing capital stock can be looked upon as a lake, the level of which is kept constant as a result of a constant equal inflow and outflow of water, both of which are by no means simultaneous but can be treated as such. In general, therefore, this is a method to abstract from the time occupied by the process of production; inputs and outputs can be treated as simultaneous.[3]

When this simple state is investigated, the next step is to relax the drastic assumptions made so as to get nearer to a more realistic picture of life.

12. *The tripartite division of adjustment-time* — The shocks coming to a stationary system from the relaxation of stationary conditions throw that system into disequilibrium accompanied by a

---

1. There is, however, a curious problem of whether, because of their complexity, biological phenomena need a fundamentally different method of investigation from that which is applied in physics and mechanics. The answer should be in the negative since complexity does not mean the denial of the applicability of tools useful in analysing the more simple cases. See Samuelson, *ibid.*, p. 312, n. 6.

2. Marshall, *ibid.*, pp. 366-367.

3. Hicks, *ibid.*, pp. 117-118.

The type of interdependence analysed in the Marshallian tradition is the interdependence within the industry, so-called 'internal interdependence', in contrast to 'external interdependence' where the relation among the various economic units is analysed.[1]

10. *Marshall's protest against characterising his method as static: complexity of the biological concept* — The steps in the analysis under-taken by the traditional method can be summarised as follows: In the first place, the analysis enumerates the factors that affect the formation of price: tastes, productive capacities, the distribution of population and of wealth, the state of the technology, the state of elaboration of exchange, and so forth. Secondly, it holds all these factors constant and derives on the basis of that assumption the supply and demand curves. Thirdly, on an implicit belief in stability, the system is supposed to move towards the attainment of equilibrium through a process of trial and error, whether the equilibrium position is stated to be one in which marginal cost and price are equated (when perfect competition is assumed), or one in which marginal cost and marginal revenue are equated (when imperfect competition is accounted for). The fourth and last step is a concession to the effect that the position of equilibrium is only the centre to which the system at any moment gravitates; the analysis indicates a tendency to the equilibrium position, not that this position is actually realised.

The frequent use by this approach of the concepts of normality and equilibrium and of the various forms of mechanical analogy, has laid it open to the common criticism that it is statical. Marshall, however, does not yield to such criticism. "In fact it is concerned throughout with the forces that cause movement", he asserts, "and its keynote is dynamics rather than statics".[2] The necessity for simplifying devices is explained by the complexity of the forces dealt with. Where the investigator is confronted with such complexity, the rational way to proceed into the analysis is to

1. R. Triffin, *Monopolistic Competition and General Equilibrium Theory*, pp. 3—15.

2. Marshall, *ibid.*, pp. xiv-xv.

The neglect, however, of the investigation of the transition between equilibria may lead to serious error. An illustration of this is afforded by the curious discussion that has taken place between Pigou, on the one hand, and Keynes and his followers, on the other, about whether a money wage-cut affects employment through, or independently of its effect on the interest-rate.[1] As Lerner pointed out, the root of the difficulty in the controversy was the insistence of Pigou on analysing the problem in terms of comparative statics, i. e. concentrating his attention on the equilibrium positions, without investigating the path by which that equilibrium is attained. [2]

As we shall point out later, the belief in the usefulness of comparative statics depends essentially on the belief in the stability of the economic system, i. e. the belief that the system is sufficiently damped to ensure convergent behavior. If this is the case, an adequate notion as to the actual path to equilibrium can be derived from investigating the equilibrium situations themselves. [3]

III — TYPES OF EQUILIBRIUM ANALYSIS

A. Partial Equlibrium Analysis

9. *The Marshallian system* — The classical example of partial analysis is undoubtedly the Marshallian system as put forth in his *Principles of Economics*. The Marshallian system is concerned primarily with the phenomena of the market. In this tradition, the economic unit is the industry, i. e. a group of firms producing an undifferentiated product; the single firm being treated only in the case of monopoly, i. e. where the firm is identical with the industry, and also detachedly, a propos the problem of increasing returns, industry being exemplified by the 'representative firm'.

---

1. A. C. Pigou, "Real and money wages in relation to employment," *Economic Journal* vol. 47, 1937, pp. 405—422. He there maintains that the effect of a money-wage cut is to increase employment independently of its effect on the interest rate.

2. A. P. Lerner, "Ex-ante analysis and wage theory," *Economica*, N. S., vol. 6, 1939, pp. 436 — 449. See also the discussion between N. Kaldor and H. M. Somers about the confusion resulting from applying two theories of the interest rate, *Review of Economic Studies* vol. 5—8.

3. Samuelson, *ibid.*, p. 331.

in an essential way". Such a definition excludes the statical types.[1] It is to be noted that, for this definition, time should be involved in an essential way. Statical systems do not become dynamical by introducing into them dynamical refinements.

7. *Refined statical systems* — The dichotomy between statical and dynamical is primarily schematic since very few economists were ever completely statical. A typical statical system may be offered from time to time by writers who profess to use it only as an introduction to the more complicated dynamic analysis; this is the case we have, e. g., in Hicks' *Value and Capital,* who hastens, however to remind us that "indeed it was only because I had a dynamic theory in preparation that I could dare to make my static theory so static." [2]

Although statical analysis always starts from a timeless phase refinements are usually introduced by taking into account rates of change, anticipations, durability, the terms of a loan, and similar refinements. And yet, these refinements do not afford enough accounting for the various aspects of time-differences. In particular, as E. Lundberg points out, [3] so long as the variables taken into account are considered simultaneously variable, the analysis is still static.

8. *Comparative statics* — From its analysis of an instantaneous cross-section of an economic system, the statical method can tell us only whether the economic system at the particular point in time is or is not in equilibrium. It can indicate to us the conditions that would be necessary for equilibrium under given initial conditions. It can thus give us an idea about the various equilibria that are to be expected from variation in these initial conditions. This latter function is what is termed 'comparative statics'. This should make it clear that it is not the object of comparative statics to 'describe the transitional path between equilibria'.

---

1. P. A. Samuelson, *ibid.*, pp. 284—285 and p. 314.

2. J. R. Hicks, *ibid.*, p. 115.

3. E. Lundberg, *Studies in the Theory of Economic Expansion*, ch. 1, section 2.

6. *Is statics a special case of dynamics?* — The object of economic dynamics is thus the determination of the variables involved as functions of time, on the basis of our knowledge of the initial values of these variables and their modes of variation. The case where such variables do not change their values with respect to time is a special case of functional variation which economic statics proposes to investigate. Thus economic statics is only a special case of economic dynamics. A society which such a system purports to describe is called 'stationary'.[1]

It should be noted that a static system of explanation may be timeless in spite of the fact that its final objective is to explain the functioning of an economic system moving through time. A distinction should be made between the term characterising the tool of analysis (the static analytical system), and the economic system which is to be explained (the stationary type of society). The intimate relation between these two different concepts arises from the fact that, because the stationary state is characterised by repetition of the same economic processes, the explanation of any instantaneous cross-section of the flow would be at the same time an explanation of the flow itself. This however is no excuse for confusing the analytical device with the object it purports to analyse.

Some writers, however, prefer, for analytical reasons, to so define economic dynamics as to exclude from their definition the statical types of analysis. This is what Samuelson, e. g., follows. He states three alternative ways of defining economic dynamics: (1) The above mentioned definition of dynamics as the analysis intended to determine the variables concerned as functions of time, where economic statics is considered as a degenerate special case. (2) The same definition only with adequate allowance for heavy dampening of the economic system analysed of which the static case would be a limiting case in which the dampening ensures instantaneous adjustment. Statics here is also a special case of dynamics. (3) The definition which is chosen by Samuelson is that "a system is dynamical if its behavior over time is determined by functional equations in which variables at different points in time are involved

1. E. Lindahl, *Studies in Theory of Money and Capital*, p. 31.

these latter and business cycle analysis which tended to be identified with 'dynamics' was also intensified by the cumulative changes in the techniques of investigation. This is why it came to be a major issue to clarify the relation between statics and dynamics.[1]

4. *Statics and dynamics in mechanics* — In theoretical mechanics, dynamics is that part of the theory which is concerned with moving bodies, while statics is that part which treats of equilibrium or rest. The criterion for the distinction is that of 'motion and rest.' Some writers in economics, however, discard this criterion on the basis that motion does not involve only variation through time, but also of space.[2]

It is to be acceded that, although both economics and theoretical mechanics purport to analyse variation through time, it is variation in space which the latter primarily investigates, whereas the variables in which the former is interested are of a different nature (production and employment, consumption and welfare, etc.). 'Variation through time' would in fact express more accurately what is usually meant; although there should be no confusion in employing the expression 'movement through time', since spatial variation is obviously not meant.

5. *Time relationships and dynamics* — Hicks gives the following distinction between statics and dynamics: "I call economic statics," he says, "those parts of economic theory where we do not trouble about dating; economic dynamics those parts where every quantity must be dated".[3] This definition was criticised by Samuelson as being "overly general and insufficiently precise" since "a historically moving static equilibrium would certainly require dating of the variables, but it would not thereby become dynamic".[4] It is obvious, however, that this criticism is directed only to Hicks' formulation of his definition, not to its actual application. What he clearly means is not calender-dating, but caring in general about the time-relationships of the variables concerned.

1. Simon Kuznets, "Equilirium economics and business cycle theory," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 44, pp. 381—415.

2. N. D. Kondratieff, "The static and the dynamic views of economics," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 39, pp. 575—583.

3. J. R. Hicks, *Value and Capital*, 2nd edition, p. 115.

4. P. A. Samuelson, *Foundations of Economic Analysis*, 1947, p. 315.

ON THE TREATMENT OF THE ELEMENT OF TIME IN ECONOMICS

By
M. I. GHOZLAN *

I — INTRODUCTION

1. *Time is a centre of difficulty in economics* — The main purpose of this paper is to show the kinds of difficulty to which the presence of the time-element (i. e. the fact that all economic phenomena, like all other phenomena of life, have, so to speak a time-dimension) has given rise, and to investigate the various attempts that have been made to obtain an adequate treatment of that element — attempts ranging from the crude method of trying to assume away the problem, to the highly complicated methods involving the use of advanced mathematics.

II — STATIC, STATIONARY AND DYNAMIC

2. *The treatment of time* — As a result of the great difficulties involved in the treatment of time in economics, initial attempts to take account of that element were crude and inadequate. As the need for a more adequate treatment grew, the revolt against the older methods and the proposals made by their opponents became a central domain of controversy which was christened as the controversy between 'statics and dynamics'.

3. *Statics versus dynamics* — The occasion which gave strong impetus to the opposition between statics and dynamics was the rise of business cycle theory. Beginning with Clément Juglar, explanations of cyclical fluctuations by outside causes, i. e. causes outside the system of explanation, were being discarded in favor of 'endogenous' explanations. This threw a great deal of doubt on the usefulness of the traditional static methods. The cleavage between

* The Author is associate professor of economics in the Faculty of Law, University of Alexandria.

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIEE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

8ème ANNÉE, 1958 — 1959
Nos. 3 et 4

IMP. UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE
1960

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIEE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

8ème ANNÉE, 1958 — 1959
Nos. 3 et 4

IMP. UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

1960